

Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Bogotá, D.C. Colombia

Edición 104 Septiembre de 2021

COLOMBIA

Las turbulencias de la democracia



ISSN 2805-7406 En línea



104

9 770121 255009

Foro
Nacional por Colombia

Director

Jaime Zuluaga Nieto

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Jorge Iván González

Marcela Restrepo Hung

Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

Joaquín Tovar Barreto

Diógenes Rosero Durango

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

Diseño y diagramación

Stephanie Pinilla Ramos

Carátula:

Stephanie Pinilla Ramos

Fotografías interiores:

Unsplash y Pixabay

Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62 - Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299 Bogotá, D.C. - Colombia

www.foro.org.co

Correo electrónico: contactenos@foro.org.co

@foronacionalcol facebook.com/Foronacional

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de:

Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la **Fundación Ford**.

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

Suscríbase a

Revista

Foro

DEMOCRACIA	DERECHOS HUMANOS
RECURSOS NATURALES	GESTIÓN PÚBLICA
GÉNERO	MOVILIZACIÓN SOCIAL
MEDIO AMBIENTE	NUEVAS CIUDADANÍAS

La Revista Foro es una iniciativa institucional para construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Suscripción por un año en Colombia (tres números): \$90.000
Suscripción por dos años en Colombia (seis números): \$170.000
Suscripción por un año en el extranjero (tres números): 50 dólares
Suscripción por dos años en el extranjero (seis números): 90 dólares
Suscripción digital por un año en Colombia (tres números): \$54.000
Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números): 20 dólares

Contáctenos para brindarle más información:

Teléfono: 2822550 - Fax: 2861299 Bogotá, D.C. - Colombia

Página web: www.foro.org.co

email: contactenos@foro.org.co

Publicado con el apoyo de:



Estamos de celebración

Cumplimos 35 años de haber lanzado nuestra edición #1

4

Editorial

Democracia bajo el asedio

6

Turbulencias de la democracia en Colombia

10

Colombia 2021–2022: el paro después del paro

11

Camilo González Posso

La Juventud en Bogotá: ¿del miedo y la indignación a la configuración de una nueva ciudadanía?

22

Esperanza González Rodríguez

La violación inminente del derecho a la protesta social: balance de lo acontecido en Cali

36

Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente

Debilidad de la economía y aumento de la pobreza

44

Jorge Iván González

Sustitución de cultivos, acuerdo de paz y paro nacional.

52

Midiendo superficies y nadando en cocaína

Pedro José Arenas García

El plebiscito por la paz, un proceso de participación ciudadana con el que toda Colombia perdió

62

Clara Rocío Rodríguez Pico

Internacional

Afganistán: el fracaso del colonialismo

Víctor De Currea-Lugo, Phd

70

El Gobierno de Biden frente a América Latina y Colombia

Jaime Zuluaga Nieto

71

Realidades y desafíos colombo-venezolanos

Socorro Ramírez

82

93

La Revista Foro fue creada como un espacio para el debate sobre la democracia en Colombia y en el mundo. En consecuencia, las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores, por lo tanto no comprometen ni a la Fundación, ni a los financiadores de la publicación.

¡Estamos de celebración!

Cumplimos 35 años de haber lanzado nuestra edición #1

Llegar al número 104 se configura como una verdadera proeza, por muchas razones. Primero, porque el mundo editorial atraviesa desde hace varios años muchas dificultades. Aparecen nuevos medios, nuevas plataformas. Un público cada vez más apegado a lo breve. A lo inmediato. A la imagen más que a la palabra. Por este motivo, que una revista fundada en septiembre de 1986 mantenga su vigencia ya de por sí es una hazaña. Algo realmente extraño, podrían decir algunos.

En segundo lugar, otro factor que hace aún más épica esta gesta es la naturaleza misma de la publicación. Esta no es una revista que publica una institución académica, una universidad o un centro de investigación, pero tampoco es una revista de opinión. Su naturaleza es ser un foro activo donde convergen las voces de la academia, de los intelectuales, de los activistas y de los ciudadanos. Porque su finalidad no es escudarse en una falsa objetividad sino asumir una posición franca y directa con respecto a los que está pasando en el país, en la región y en el mundo.

Así que esta no es una revista "cómoda", que se queda simplemente en la teoría, en la abstracción de los análisis o en la falta de compromiso de los que no se arriesgan a proponer. Es esta una revista que toma partido, que expresa opiniones, que se presta para el debate y para el diálogo, es una excitante empresa editorial.

Es un triunfo que no es únicamente de las directivas de la Fundación Foro Nacional por Colombia, ni del comité editorial o del director de la revista, sino también de los autores que en estos 35 años de vida de la revista han donado sus escritos; también comparten este triunfo los cooperantes nacionales e internacionales que han financiado este proyecto.

Hace unos 15 o 20 años, cuando comenzó el auge de las publicaciones en línea a través de la red de internet, cualquiera habría tomado la decisión de convertir la Revista Foro en un medio digital. Quizás habría sido lo más fácil y sin duda muchísimo más económico. Pero no, hemos querido mantener el formato de revista pues consideramos que es





la manera ideal para que estos documentos se preserven en la memoria; también todavía varios de nosotros estamos más acostumbrados al peso del papel, a su olor... todavía nos gusta más una revista impresa, se nos hace más viva, más vigente y, sobre todo, mucho más presente.

Esta es la naturaleza de la Revista Foro. Es un testimonio vibrante de los distintos momentos de la historia reciente de Colombia, de sus últimos 35 años. La Revista Foro da una mirada muy valiosa del duro trasegar del país y de la región a finales de los años 80, en los años 90, al cambiar el siglo. Al revisar sus 35 años de historia también somos testigos de cómo han evolucionado las distintas miradas, los análisis y los abordajes de la problemática social por parte de académicos, intelectuales y activistas. Sucesos que en su momento fueron de palpitante actualidad y que hoy los evaluamos desde la perspectiva de la historia.

Es importante hacer un merecido reconocimiento a los pilares de esta gran aventura intelectual colectiva. A la Asamblea de socios Francisco Mejía, Fabio

E. Velásquez Carrillo, Esperanza González Rodríguez, Diógenes Rosero Durango, Nohema Hernández Guevara, Carlos Moreno Ospina, Joaquín Tovar Barreto y Marcela Restrepo Hung.

A los Presidentes de la Fundación durante estos 35 años: Pedro Santana, Francisco Mejía, Eduardo Vidal, Ramiro López, Marco Toro, Esperanza González y Fabio Velásquez.

A Pedro Santana, por ser el primer Director de la Revista y a Jaime Zuluaga Nieto, director de la Revista desde 2015. A Hernán Suárez y Fabio Velásquez, sus editores, así como a los miembros del Comité Editorial, hoy conformado por María Eugenia Sánchez, el Padre Alejandro Angulo, Jorge Iván González, Marcela Restrepo, Jaime Zuluaga, Fabio Velásquez y Ricardo García.

Todos ellos y ellas han liderado este proyecto con certeza, ganas, pocos recursos, pero, eso sí, con el apoyo de una gran red de expertos, analistas e intelectuales que, ante todo, son nuestros amigos.

Marcela Restrepo Hung
Presidenta Ejecutiva
Foro Nacional por Colombia

Editorial

Democracia bajo el asedio

La Revista Foro nació con la tarea específica de aportar al desarrollo del pensamiento democrático, contribuir al desarrollo de las ciudadanías y trabajar por la profundización y fortalecimiento de la democracia en Colombia. Con esta edición 104, cumplimos treinta y cinco años comprometidos con esta irrenunciable tarea. En 1986, cuando vio la luz la primera edición de la revista, nuestra precaria democracia se encontraba en una situación crítica, desde luego por factores diferentes, en algunos aspectos, a los que hoy la asedian y la amenazan. Pero nuestro trabajo y el de muchas otras iniciativas ha rendido frutos. Hoy tenemos una ciudadanía activa, robusta, como la que se expresó, en los últimos meses, en un verdadero proceso de insurrección civil que alimenta la convicción de que nos encontramos en una dinámica de construcción de democracia desde abajo.

Ciudades y veredas, calles y carreteras se convirtieron, a partir del 28 de abril, durante dos meses, en el escenario de la más importante de las luchas democráticas de las últimas décadas. El Paro Nacional, convocado inicialmente por el Comité Nacional de Paro con un amplio pliego de reivindicaciones, adquirió una dimensión inédita, que desbordó al Comité, adquirió dinámica propia y colocó en escena nuevos actores sociales. Diversos sectores sociales, urbanos y rurales, en un coro polifónico, expresaron su inconformidad con un modelo de desarrollo económico y social fundamentado en el recetario neoliberal, que ha llevado a límites intolerables la desigualdad, la exclusión, la pobreza, la miseria; con un ejercicio de la política y del poder por parte de sectores de las clases dominantes que ha cercenado las conquistas democratizadoras de la Constitución de 1991 y colocado al Estado al servicio



de sus intereses particulares; con un gobierno que ha hecho del recurso al autoritarismo su norma de acción y descargado sobre los sectores medios y populares los costos de la crisis económica y sanitaria agudizadas por la pandemia, al paso que tolera, por decirlo de manera benigna, el desangre de las finanzas estatales por las arterias rotas de la corrupción; con una política que no cesa en su propósito de hacer trizas el Acuerdo Final de paz y trata la protesta y la inconformidad social con estrategias de guerra contrainsurgente. La Colombia profunda se levantó, dejó escuchar su voz y fue duramente reprimida.

Como lo destacó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en las Observaciones y recomendaciones que presentó al gobierno nacional, fruto de su visita al país en el mes de junio: "... la Comisión observa con preocupación la persistencia de lógicas del conflicto armado en la interpretación y respuesta a la actual movilización social [...] los desacuerdos se dan entre personas que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir [...] la polarización, la estigmatización, la violencia y la persistencia de lógicas bélicas dificultan todo esfuerzo de diálogo como mecanismo para alcanzar soluciones a la conflictividad social." Y, en contraste con este tratamiento, puso de presente que "la masiva participación ciudadana en asuntos públicos a través del ejercicio del derecho a la protesta pública y pacífica, contemplado en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia y protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] ha cumplido un

rol esencial en dar visibilidad a reclamos que requieren ser atendidos y voces que deben ser escuchadas. A su vez, ha contribuido a que las autoridades de los distintos niveles tengan una mejor comprensión de asuntos que afectan a la ciudadanía. La Comisión valora este momento como una oportunidad para el fortalecimiento del sistema democrático y la garantía de los derechos humanos."

El gobierno tiene una política de guerra contrainsurgente para el tratamiento de la movilización y la protesta social. El Paro nacional, a pesar del tratamiento de guerra que recibió y de expresiones de violencia que lo acompañaron, fue predominantemente pacífico. Según datos oficiales, citados por la CIDH, solamente en el 11%, esto es 1.418 de un total de 12.478 protestas, se produjeron disturbios y hechos de violencia. Entre abril 28 y junio 4 de 2021, tuvieron lugar protestas en 862 municipios de los 32 departamentos. Las modalidades fueron: concentraciones (6.328), marchas (2.300), bloqueos (3.190) y asambleas (28).

Para el gobierno, el Paro fue promovido por una conspiración internacional "castro chavista" -recordemos que también otros países, entre ellos Bolivia y Chile, fueron escenarios de movilizaciones sociales-, apoyada y financiada por el ELN y las disidencias de las FARC-EP. Teorías moleculares, que pretendieron sustentar la tesis de la conspiración internacional, fueron puestas en circulación por Uribe Vélez y el Centro Democrático. Y por supuesto, estas concepciones sirvieron de fundamento para

el tratamiento de guerra dado a la protesta social, legítima, justa, cuyo detonante fue la presentación de la regresiva reforma tributaria que, con el provocador nombre de Ley de solidaridad sostenible, pretendió aumentar y extender impuestos a los empobrecidos sectores medios y populares de la población. El gobierno no oyó la voz ciudadana, no entendió el sentido profundo de las demandas por problemas de origen estructural y, optó por combatir a los ciudadanos como si fueran la punta de lanza de proyectos internacionales orientados a construir socialismos que solo existen en la imaginación de aquellos que se resisten a dejar atrás la gramática de la guerra fría. Tal es la tozudez que genera la defensa ciega de sus privilegios.

El paro logró frenar la reforma tributaria, provocó la salida del ministro de Hacienda, tumbó el proyecto de reforma a la salud, precipitó la renuncia de la Canciller, colocó en el escenario nacional e internacional el debate sobre los abusos policiales y la urgencia de la reforma de esta institución, así como la imperiosa necesidad de la aprobación de la renta básica, la gratuidad de la educación pública -matrícula cero-, la defensa del acuerdo de paz y de la Constitución de 1991. Nuevos sujetos colectivos, como los jóvenes de las barriadas y veredas, asumieron su propia vocería, y variadas y novedosas formas de organización comunitaria emergieron en medio del paro.

Desde abajo, en un proceso de expresión y construcción democrática, se abrieron horizontes de futuro positivos frente a las fuerzas que asedian y tratan de debilitar aún más la precaria institucionalidad democrática de nuestro país. Estas fuerzas no deben ser desconocidas.

A tres décadas de la promulgación de la Constitución Política de 1991, que consagró la democracia participativa y el Estado social de derecho, la activa participación ciudadana puso de presente la necesidad de rescatar los desarrollos democratizadores de la Constitución,

cercados, como hemos dicho, por las fuerzas políticas retardatarias que han controlado el Congreso. Es de esperar que la inconformidad y la movilización social encuentren los mecanismos que posibiliten que este potencial democratizador tenga expresiones políticas incidentes que permitan ampliar y profundizar nuestra precaria institucionalidad democrática. Lo que el país ha vivido es ejercicio político puro, desde abajo. Es de esperar que ese ejercicio político se oriente a garantizar su incidencia en cambios en la forma de hacer política y en reformas democratizadoras.

Los desafíos están a la vista. Es indispensable revertir las tendencias autoritarias fortalecidas al amparo de la lucha contra la crisis económica, social y sanitaria agudizada por la pandemia. La precaria institucionalidad democrática está amenazada desde adentro, por quienes accedieron al gobierno a través de los mecanismos democráticos electorales. El fortalecimiento del presidencialismo, la conversión de los organismos de control en instrumentos al servicio del ejecutivo al colocar al frente de ellos a personas comprometidas con el gobierno desnaturaliza de facto su misión. El fortalecimiento de la corrupción, cuya persistencia y magnitud no deja de sorprendernos, no es ajeno a este tipo de manejos.

El escalamiento de las violencias en el posacuerdo, el control de vastos territorios por grupos armados organizados, la ausencia de medidas efectivas por parte del gobierno para garantizar la seguridad de los ciudadanos y, en particular de líderes y lideresas sociales y excombatientes de las extintas FARC, ponen de presente la necesidad de asumir la tarea de reformar el Estado. En este orden de ideas, es necesario avanzar en la reforma de las fuerzas militares y de policía. Es indispensable un cambio en la doctrina militar, para contar con unas fuerzas militares para la paz. Avances en esa dirección fueron desechados por la nueva cúpula militar promovida por el gobierno de Duque. Es inaplazable la reforma de la policía,

“...la Comisión observa con preocupación la persistencia de lógicas del conflicto armado en la interpretación y respuesta a la actual movilización social [...] los desacuerdos se dan entre personas que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir [...] la polarización, la estigmatización, la violencia y la persistencia de lógicas bélicas dificultan todo esfuerzo de diálogo como mecanismo para alcanzar soluciones a la conflictividad social”.

desmilitarizarla en su formación, concepción y forma de operación y hacer de ella un cuerpo al servicio de los ciudadanos.

Colombia necesita entrar en un proceso de transición para la profundización y fortalecimiento de la democracia. Para ello dispone de dos instrumentos: la Constitución y el Acuerdo Final de paz. El fortalecimiento de la democracia participativa, de su capacidad de incidencia, sigue siendo una asignatura pendiente. Igual, el recuperar el alcance del mandato constitucional de hacer del colombiano un Estado social de derecho. Las crisis que enfrentamos, los devastadores efectos económicos y sociales de la pandemia han desnudado las características del modelo de desarrollo económico y social, y avivado el debate sobre la necesidad de reformas estructurales para crear las condiciones para el buen vivir. En la misma dirección se orientan los contenidos reformistas del Acuerdo Final de paz que diseñó un programa orientado a promover el desarrollo rural integral orientado al fortalecimiento de las economías campesinas,

al mejoramiento de las condiciones de vida en el campo, al fortalecimiento de los espacios de participación de las comunidades para definir sus planes y programas de desarrollo, incluidos aquellos que tienen que ver con la sustitución de cultivos con destinación ilícita.

La Constitución y el Acuerdo final de paz coinciden en la necesidad de profundizar y ampliar la democracia, incluido el fortalecimiento de los movimientos y partidos políticos. La recuperación de la política por una ciudadanía participativa, incidente, es condición necesaria para contar con una democracia robusta. La recuperación de los movimientos y los partidos forma parte, sin duda, de esta tarea permanente de democratización de la sociedad.

La Revista Foro, tras treinta y cinco años de existencia, reafirma su compromiso con la construcción de la democracia y reitera que sus páginas continúan abiertas al debate que nos permita seguir avanzando en la formulación de propuestas y en la promoción de acciones orientadas a la democratización de la sociedad.



Turbulencias de la democracia en Colombia



Colombia 2021–2022: el paro después del paro

CAMILO GONZÁLEZ POSSO

Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - INDEPAZ

Con tantos acontecimientos turbulentos que vive Colombia en 2021 se puede pensar que se ha entrado a una fase de crisis de los subsistemas a todos los niveles; que es al tiempo fase de desequilibrios extremos, de cambio y posibilidad de rupturas en el régimen político y en los modelos socio económicos, cuyo desenlace va a marcar toda la década.

Después de cincuenta días de insubordinación social generalizada, están al desnudo procesos, sujetos y fuerzas contradictorias, interactuando y chocando para darle curso a la historia del presente y del inmediato futuro.

El régimen hegemónico intenta recomponerse recurriendo a la fuerza y a pequeñas reformas que le den tiempo para recuperar otra "normalidad". El gobierno, en medio de su des prestigio, acentúa sus instrumentos de represión y reagrupa a los partidos de la coalición en estrategias de

guerra interna que incluyen como objetivo a la protesta social.

En la coyuntura, la represión y el terror han escalado contra el levantamiento urbano, pero no logran imponer el miedo ante el surgimiento de múltiples formas de resistencia y de la revolución de aspiraciones que se expresa en la turbulencia acelerada.

Después de cincuenta días de Paro Nacional y movilizaciones, el gobierno ha desplegado fuerzas excepcionales ante la insubordinación que ha llegado momentáneamente a un techo y tiende a dar paso a diálogos locales sin negociación nacional. Al mismo tiempo desde cada espectro, el del poder desde arriba y el del poder de la revuelta, se ha mostrado la fuerza y la debilidad.

Es en ese juego de procesos donde se ven las posibilidades de un primer desenlace que puede combinar reestructuración del régimen y del gobierno y



acumulación de procesos para nuevos estallidos. Pero esa trayectoria, en condiciones de alta disipación e inestabilidad, puede incluir mayor crisis de gobierno por su incapacidad de ofrecer soluciones y por las pugnas en la coalición uribista. Una posibilidad es el deterioro de la situación con nuevas formas de militarización contestadas desde protestas fraccionadas: crisis arriba y falta de cohesión abajo para precipitar los cambios en lo inmediato.

En todo caso, un impasse en la coyuntura tiende a estar acompañado por movimientos societarios y configuración de poderes populares desde la base que seguirán marcando esta fase crítica, tanto en la movilización de protesta como en la interacción con redefiniciones institucionales y en la campaña para las elecciones de nuevo Congreso en marzo de 2022 y de Presidente de la República en mayo - junio del próximo año.

Desde el régimen se pretende una recomposición definiendo la situación como una nueva guerra o prolongación de la anterior: guerra al terrorismo de baja intensidad; guerra a la conspiración internacional de socialismos, al narco terrorismo o a la fantasmagórica revolución molecular.

Desde el bloque uribista las amenazas a la normalidad del régimen son presentadas como amenazas a la seguridad del Estado, al orden constitucional que no respeta, pues gobierna desde la arbitrariedad y el acomodo de la legalidad a su amanía. El supuesto carácter terrorista de la amenaza, que el uribismo imagina camuflada en medio de las protestas urbanas y rurales, les justifica reforzar el totalitarismo, inventar estados de excepción y recomponer el Estado de Guerra que de hecho han mantenido, con variaciones, en los últimos setenta años.

Una de las preguntas pertinentes es si ese régimen, con sus viejos y nuevos aliados, podrá aplastar el levantamiento iniciado en abril de 2021 como ha hecho en el pasado con las rebeliones pacíficas; tal como ocurrió con el genocidio al gaitanismo, el fraude en la sombra para mantener el Frente Nacional

en 1970, la dictadura del Estado de Sitio elevada a esencia de gobierno en el Post-Frente Nacional y ante el paro cívico de 1977. Y la imposición a toda la sociedad de la guerra paramilitar entre 1995 y 2010. Otra manera de ver el problema es preguntar si este levantamiento que tiene lugar, en buena parte, por las condiciones abiertas por los acuerdos de paz y la oportunidad de transición al postconflicto, podrá ser el acelerador de una ruptura, de un salto hacia la democracia de solidaridad, con nuevas fronteras de bienestar y nuevos paradigmas, o será sometida por las hegemonías que han imperado en Colombia. Muchos en el bloque hegemónico hicieron el aprendizaje en una guerra de setenta años, con 15 millones de víctimas y 500.000 homicidios políticos. Han sido maestros en una lógica implacable de respuestas cívico-militares a las luchas sociales, como si fueran parte de la guerra antisubversiva o contra el narcoterrorismo, pero ahora se encuentran ante procesos sociales y políticos que no se dejan encuadrar en los lenguajes y estrategias de las guerras y que han abierto un periodo histórico de ruptura desde poderes alternativos construidos en la calle, en la comuna, en la democracia directa.

Los niveles de la insubordinación social en el Paro Cívico Nacional

El 28 de abril de 2021, en uno de los picos más altos de la pandemia del COVID 19 en Colombia, millones de colombianos respondieron al llamado a un Paro Nacional Indefinido, convocado por el comité que llamó a otro paro nacional en noviembre de 2019. Según el informe de la Policía Nacional, en los primeros 44 días, hasta el 10 de junio se habían registrado 13.205 acciones en el 77 % el territorio nacional, incluidas 6.738 concentraciones, 2.399 marchas, 3.369 bloqueos de vías y 666 movilizaciones¹. Hay que agregar centenares de eventos realizados en 25 países del mundo.

Esas estadísticas muestran la amplitud de la explosión social que se lee en toda su dimensión agregando otras expresiones multitudinarias como la

participación de millones de familias en los llamados cacerolazos y, si se tiene en cuenta la interacción de personas y colectivos, en decenas de millones de mensajes en las redes sociales y la conformación de redes de resistencia y solidaridad en centros urbanos y en comunidades rurales étnicas y campesinas. La sociedad colombiana entera ha estado en acción siguiendo minuto a minuto los acontecimientos, tomando partido, expresándose desde la intimidad, en el vecindario, en comunidad y en la movilización en el espacio público.

En estos momentos de turbulencia general no se puede hablar de la causa y ni siquiera de las causas de la insubordinación, pues hay que entender la matriz de procesos y determinantes implicados y autorregresivos:

- Procesos reivindicativos contra las medidas neoliberales/neoconservadoras de empobrecimiento e inequidad en medio de la pandemia.
- Procesos de resistencia a la recomposición de violencias y del Estado de Guerra contra la transición a la paz.
- Procesos regionales contra la sobreexplotación, el despojo y la discriminación de territorios.
- Procesos sectoriales de reivindicación: camioneros, maestros, pescadores, sindicalistas, asalariados del Estado, pensionados, desescolarizados, desterrados, victimizados.
- Procesos de re-emergencia de movimientos sociales revolucionados: de mujeres, género, ambientales, étnicos, artísticos y de juventudes.
- Procesos políticos alternativos de oposición democrática al gobierno autoritario y al régimen totalitario hegemónico.
- Revolución cultural antisistema. Contra el individualismo, el consumismo, la depredación y la alienación; por la emergencia de nuevas espiritualidades, multi e interculturales y de paradigmas de la vida, la ciencia y de lenguajes de la imaginación y la creatividad.

El llamado Pliego Nacional de Emergencia se invocó como detonante del encadenamiento de reivindicaciones que responden a las medidas

1. Informe del Ministerio de Defensa, Balance del paro nacional 2021, corte 10 de junio.

antisociales del gobierno en la coyuntura de catástrofe y depresión económica en medio de la pandemia².

Ese pliego sintetiza el repudio a los símbolos de la inequidad y el totalitarismo al reclamar la derogatoria de la reforma tributaria y de la política que pretende justificar medidas impositivas de saqueo a los pobres y a la clase media a favor de los más ricos y poderosos; al incluir la exigencia de implementación de los acuerdos de paz y exigir el freno a la dinámica de asesinato de líderes sociales, de excombatientes reincorporados y la contención de la escalada de masacres; al reclamar garantías efectivas para los derechos a la salud, a la educación, a la participación y consulta, y garantías para la protesta pacífica sometida a la brutalidad policial y al tratamiento de guerra.

El papel que ha desempeñado ese Comité de Paro en las jornadas de 2019, no obstante sus limitaciones de composición y representatividad, ha permitido que ahora en 2021 sea reconocido su liderazgo y que desde muchos sectores se acoja la convocatoria como oportunidad para expresar el descontento e indignación con la ingobernabilidad, la indolencia y la corrupción del régimen. Es también oportunidad para repudiar la ausencia de respuestas a exigencias locales, regionales y sectoriales; para expresarse contra la indiferencia ante el bloqueo total de oportunidades para la juventud agravada en la recesión y en la pandemia; ante la exacerbación de la discriminación, el machismo y el racismo; y para señalar la incapacidad del gobierno de prevenir y desarticular grupos armados paramilitares y mafiosos que se recomponen en el posacuerdo aprovechando la no implementación integral, acelerada y de buena fe de los acuerdos de paz³.

Los sujetos colectivos empoderados en estas causas y resistencias se movilizan en el Paro Cívico Nacional concurriendo con sus imaginarios y reivindicaciones, como ondas que se sincronizan en un huracán de ilusiones y de aspiraciones.

Se confunden en la insubordinación general y al mismo tiempo mantienen sus identidades como procesos, como subsistemas de un complejo dinámico en desequilibrio.

Se puede hablar de diversidad de procesos y de motivaciones, de niveles anillados que tienen intensidades distintas, aspiraciones y formas particulares de implicarse en la insubordinación general. También horizontes y tiempos distintos en los que se pueden distinguir los que quieren soluciones a la urgente necesidad de supervivencia cotidiana, los que quieren cambio de políticas y los que por pensamiento u obra configuran fuerzas hacia transformaciones estructurales, de régimen y sistema. Los primeros pueden ser los más explosivos; entre los segundos están los inclinados a la negociación sectorial o de grupo, y entre los terceros están los reformistas más radicales y los movimientos revolucionados de largo aliento.

La denominación de Paro Cívico Nacional es la que parece ajustarse mejor a las características de la convocatoria, pues los protagonistas son las multitudes plurales, existe en la acción de protesta y no desde la huelga empresarial o el paro decidido por asalariados. Lo que fue concebido como unas jornadas de exigencias de emergencia en medio de la crisis económica y la pandemia se convirtió en una explosión social en la que todos y cada sector y comunidad salió a reclamar con su pliego de demandas represadas y a rechazar las políticas del gobierno.

La brutalidad de la respuesta de la fuerza pública, con asesinato de jóvenes en las comunas o barriadas de Cali, fue respondida por mayor indignación, y a diversa escala la secuencia fue replicándose en todo el país en una escalada de represión brutal contestada con levantamiento popular y acumulación de reclamos contra políticas anti sociales simbolizadas

2. Ver Conclusiones de la Junta Directiva Nacional Extraordinaria, en <https://fecode.edu.co/index.php/pliego-de-peticiones-comite-nacional-de-paro/20-noticias-principales/293-encuentros-departamentales-escuela-territorio-de-paz-y-iii-congreso-pedagogico-nacional.html>

3. Gonzalez Posso C, 2021, en <http://www.indepaz.org.co/colombia-en-el-borde-del-caos-puede-evitar-otra-guerra/>

en la reforma tributaria y en la negativa del gobierno a responder a los gravísimos problemas del empobrecimiento, el hambre, el desempleo, las quiebras y una larga lista de calamidades en medio de la pandemia.

Todos estos procesos y demandas están interrelacionados por la emergencia de los ya mencionados movimientos societarios con un papel protagónico central de la juventud, de la Minga étnica, las mujeres, los artistas y la revolución del conocimiento que incluye a estudiantes y al conjunto de la academia.

La juventud y las mujeres están ocupando la primera línea de las resistencias y de una gran revolución de conciencia y cultural que impregna las movilizaciones. Al mismo tiempo se articulan los procesos en resonancia y desequilibrio con la presencia en acción de varias generaciones, que se expresan en colectivos, en formas novedosas de organización y de construcción de democracia directa desde la comuna, el barrio, la vereda, la junta, el cabildo, la asamblea y la explosión de poderes populares desde la base social y de nuevas territorialidades urbanas y rurales.

En el Suroccidente, Tolima, Putumayo, Catatumbo, La Guajira, Caldas, Antioquia, entre otros, ha sido notable el papel de la Minga Indígena con sus expresiones de solidaridad con la protesta urbana y sus proclamas por un cambio de sistemas y paradigmas. En esta ocasión, como en las movilizaciones de la última década, la Minga Indígena no se centra en listas de reivindicaciones sino en propuestas de redefinición de estructuras sociales y políticas. Esta Minga representa dentro del Paro Cívico Nacional el cuestionamiento más radical al modelo neoliberal/neoconservador, llamando a un nuevo pacto de la sociedad humana con la madre tierra, a colocar la vida de todos en el centro de las cosmovisiones, y llamar a la convivencia pacífica pluricultural, con respeto a las autonomías, identidades y territorialidades.

La geografía política heterogénea y desigual en el Paro Cívico Nacional

El levantamiento ha sido nacional, generalizado, pero al mismo tiempo ha tenido diferencia de radicalidad y modalidades de acción y de represión por regiones. En la geografía nacional se pueden distinguir regiones de la insubordinación.

La región con mayor potencia de movilización ha sido el Suroccidente, con epicentro en Cali, que incluye al Valle, Cauca, Nariño y Putumayo. Allí se articula hacia el norte el eje cafetero y hacia el oriente Huila. Bogotá y la Sabana cundiboyacense están en segundo lugar. Les sigue Medellín y todo el Valle de Aburrá; Santanderes en el polígono que conforma Bucaramanga, Magdalena Medio y Catatumbo. En la Orinoquía y el Andén Pacífico, con población más dispersa, la movilización se ha expresado en las capitales, lo mismo que en la Costa Caribe con acciones en muchos municipios, aunque sin la radicalidad de Cali o el Suroccidente.

De conjunto la insubordinación ha sido urbano-rural, con 80 % de las acciones en centros urbanos y 20 % en las vías con presencia de grupos campesinos, étnicos y de camioneros en paro. Más de la mitad de las acciones radicales de protesta se han presentado en el Suroccidente con epicentro en Cali, en donde también se ha concentrado la brutalidad de la represión desatada por el gobierno.⁴ Junto con Cali, se han desplegado acciones en Buenaventura, Norte del Cauca, Popayán, Pasto y en casi todos los municipios de la región incluidos 11 del Valle del Cauca. Algo similar había ocurrido a finales de 2019 con ocasión del paro nacional.

Bogotá y la zona central ha sido otro de los polos de la protesta, con permanente movilización urbana, conformación de puntos de resistencia y corte de vías o bloqueos con impacto en casi todos los municipios de Boyacá y Cundinamarca. Junto con el Valle del Cauca y la ruta del eje cafetero hasta La

4. Ver La Explosión de Cali es la del Valle, El Pacífico y el Suroccidente, en <http://www.indepaz.org.co/la-explosion-de-cali-es-la-del-valle-el-pacifico-y-el-suroccidente/>



Línea, ha sido la región con mayor impacto del paro de los camioneros y volqueteros.

En las otras regiones el Paro Cívico Nacional ha contado con manifestaciones, concentraciones, puntos de resistencia y cortes de vías, al ritmo de las convocatorias nacionales; en algunas ciudades se han presentado confrontaciones ante la brutalidad policial, especialmente en Medellín, Pereira, Armenia, Ibagué, Bucaramanga y Cartagena.

El gobierno informó de 3.369 bloqueos de vías dentro de las ciudades y de tránsito intermunicipal, entre el 28 de abril y el 10 de junio de 2021. La mayoría de esos bloqueos han sido cortes de poca duración en vías de tránsito urbano. Los puntos de resistencia prolongados organizados con las comunidades que rodean la llamada Primera Línea aparecieron en Cali (31) y en Bogotá (8). Los camioneros y volqueteros ubicaron más de 150 puntos de bloqueo en vías de la región central y en menor número en otras regiones; se mantuvieron esperando respuesta a exigencias mínimas sobre peajes y chatarrización que el gobierno dilató privilegiando la represión y la amenaza de expropiación de vehículos.

El paro en Buenaventura ha sido de gran impacto por el bloqueo a las operaciones en el principal puerto de Colombia y se prolongó por la ineptitud del gobierno en solucionar elementales exigencias de cumplimiento de los pactos de inversión firmados en 2017.

En muchos sitios se han realizado mini bloqueos espontáneos, organizados por pequeños grupos pacíficos que desde veredas han salido a las vías

secundarias y terciarias a acompañar las jornadas de movilización. La Minga Indígena ha realizado intermitentes bloqueos en la vía panamericana entre Cali y Popayán, y otras comunidades indígenas y campesinas han salido a plantones con bloqueos cortos en Caldas, Chocó, Córdoba, Nariño, Caquetá, Huila, Putumayo, La Guajira y en el entorno de territorios colectivos.

Han sido bloqueos pacíficos, sin gente armada, con corredores humanitarios para la misión médica y bienes de consumo. Se han presentado choques cuando ha intervenido brutalmente el ESMAD.

Esa explosión de bloqueos prolongados ha sido muestra de la radicalidad de la protesta y al mismo tiempo un factor de su desgaste al convertirse en el mayor foco de confrontación, represión, con serias afectaciones al transporte de alimentos, elementos de salud y bienes para la subsistencia cotidiana. La negativa del gobierno a ofrecer inmediatas soluciones y a negociar entrampó los bloqueos más críticos (Buenaventura, camioneros, puntos de resistencia) y la apertura de los llamados corredores humanitarios, y la transformación de bloqueos en puestos de control comunitario no impidió que se debilitara la conexión del movimiento con sectores de la población afectados ya por la crisis.

Los bloqueos permanentes, o de duración traumática para la población, han sido considerados inconvenientes por el Comité Nacional del Paro y por los sectores más organizados que han buscado dar solución dialogada a situaciones críticas que escapan a directrices centrales.

No debe olvidarse que aunque la atención del gobierno y los medios de comunicación se haya concentrado en los bloqueos y confrontaciones violentas, las expresiones multitudinarias se han registrado en más de 10.000 acciones que suman concentraciones, marchas pacíficas, eventos culturales y cacerolazos, realizadas en ciudades y en centros poblados. Esta es la fuerza mayor de la insubordinación social que se conjuga con la construcción de nuevas formas organizativas desde el control comunitario y los puntos de resistencia.

Estas movilizaciones muestran la amplitud de la explosión social que ha tenido expresiones en más de 862 municipios de los 1.122 que tiene Colombia y al mismo tiempo la heterogeneidad de formas de acción, intensidad de las confrontaciones y los niveles diversos de reivindicaciones que confluyen en sentimientos comunes y en un rechazo generalizado al gobierno y al régimen encabezado por el uribismo. Las consignas más frecuentes en las marchas, concentraciones, plantones, bloqueos, puntos de resistencia, eventos culturales, muestran el sentido político suprapartidista contra el régimen: "Que lo vengan a ver, que lo vengan a ver, esto no es un gobierno son los paracos en el poder"; "Uribe paraco, el pueblo está verraco".

La heterogeneidad y diversidad se manifiesta también en la descentralización y autonomía de organizaciones, formas de representación y vocería. El Comité Nacional de Paro está integrado por los ejecutivos de las centrales sindicales, con presencia de segundo plano de voceros de algunas organizaciones de tercer nivel de jóvenes, mujeres, indígenas y ONG. Esa representación parcial ha sido suficiente para orientar las convocatorias a jornadas nacionales como las del 28 de abril, 1o, 6, 12, 18 y 28 de mayo y 9 de junio⁵.

En las ciudades, municipios y veredas en donde han seguido las convocatorias especialmente

con marchas pacíficas, como en la Costa Caribe y Antioquia, se han conformado comités de coordinación y redes.

En Cali el protagonismo central lo han tenido las Unidades de Resistencia desde las comunas y barrios, los artistas y los estudiantes, que se coordinan en asambleas locales, de ciudad, con la Minga Indígena y la red de organizaciones de comunidades negras de la subregión que cubre hasta el Norte del Cauca y Buenaventura. El Comité de Paro de Buenaventura tiene su origen en los paros de 2017 y se identifica con la defensa de lo pactado desde hace cuatro años, intentado conducir la multiplicidad de expresiones de protesta en ese puerto.

El desgaste de la estrategia de guerra y del modelo violento de reproducción son parte de la crisis del régimen

La persistencia de la insubordinación y la protesta, a pesar de la brutalidad de la represión desencadenada en contra del Paro Cívico Nacional, es un signo de las dificultades de la transición al postconflicto y, al mismo tiempo, muestra la crisis del régimen y del gobierno uribista.

El detonante de la explosión o insubordinación social no fue solo el empobrecimiento de la población en choque con las políticas inequitativas, sino el que éstas se han pretendido imponer reforzando el totalitarismo e intentando recomponer un Estado de Guerra desarticulado por los acuerdos de paz y las dinámicas y expectativas de transitar a un postconflicto democrático.

El triunfo electoral del uribismo basado en la coalición de fuerzas del régimen, marcó una etapa en la contra ofensiva para desmontar los acuerdos de paz y re establecer ese Estado de Guerra que ha sido soporte de un régimen que se basa en la violencia para acumular riqueza y reproducir su poder en todas las esferas.

Pero a diferencia de lo ocurrido en décadas pasadas, el proyecto totalitario de la ultraderecha ahora choca con la emergencia de fuerzas transformadoras

5. El informe presentado por el Comité Nacional de Paro a la CIDH el 8 de junio de 2021, incluye una relación detallada de las jornadas y de las conversaciones con el gobierno. Ver <https://www.colectivodeabogados.org/informe-de-comite-nacional-de-paro-a-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos/>

defensoras de una paz construida en pactos y en transformaciones estructurales basadas en la solidaridad, la democracia real, la equidad, el pluralismo, la no violencia, el rechazo al poder mafioso y corrupto y la realización de los derechos humanos con vigencia efectiva del Estado Social de Derecho.

La aprobación de los acuerdos de paz en noviembre de 2016 y los procesos que ha desencadenado o reforzado en la conciencia colectiva han impulsado hacia adelante profundos movimientos societales que son vistos con razón como amenaza para el régimen corrupto autoritario. Por esto la respuesta de guerra a la protesta es parte de la estrategia general de refundación del Estado, de mantener el dominio mediante el terror y de aplastar a toda oposición o proyecto alternativo acusándolo de ser parte de una conspiración criminal, de un plan de potencias extracontinentales o del narcoterrorismo internacional⁶.

El gobierno ha quedado atrapado en su fanatismo neoconservador y en su propia camisa de fuerza militarista. Se trata de un gobierno de crisis desde el origen, secuestrado por un caudillo experto en la guerra paramilitarizada, que montó un gobierno paralelo desde el 7 de agosto de 2018 y lo destapó como para - gobierno al momento de la crisis mayor de ingobernabilidad, cuando el Paro Nacional y la insubordinación social pacífica desplegó su mayor fuerza sobreponiéndose a la brutalidad policial.

Las órdenes desde el para-gobierno, presentadas como declaraciones del partido Centro Democrático, pero en realidad dictadas por el caudillo, le quitaron capacidad de diálogo o negociación al gobierno. El caudillo se impuso desconociendo acuerdos y preacuerdos en las mesas de conversación con el Comité de Paro, con los voceros cívicos de

Buenaventura, con los camioneros o en las mesas locales en Cali, el Cauca, Huila, Putumayo y otras latitudes. Para el jefe del partido que somete al gobierno e impone su mandato en la Fiscalía y órganos de control es preferible asumir los costos de aplastar la protesta y militarizar los puntos de resistencia o bloqueo que concertar medidas socioeconómicas, de garantías de seguridad y políticas públicas con poderes construidos en la calle.

El gobierno bicéfalo ha logrado reestructurar alianzas para contener la crisis. Intentó disminuir la presión retirando el proyecto de reforma tributaria que fue detonante del paro del 28 de abril, cambió al ministro de hacienda que ha encabezado las políticas antisociales neoliberales; cambió ministros ampliando cuota a aliados del Cambio Radical y del Partido de la U, anunció un pequeño programa para bajar costos de matrícula en universidades públicas, y desempolvó un paquete económico y social que tenía aprobado desde febrero de 2021⁷. En la última semana ha ampliado los programas de vacunación y ha flexibilizado las medidas de cuarentena en la pandemia. Todos han sido anuncios unilaterales que en la estrategia del uribismo no quieren ser presentados como pactos en mesas de negociación con los voceros del paro o de expresiones de la protesta social.

Al momento de mayor despliegue de la movilización y de formas inéditas de represión, en la semana seis de la insubordinación, no parecen abrirse escenarios de negociación de lo fundamental ni se vislumbran respuestas desde el gobierno a las demandas de cambio. El gobierno y el paragobierno, con sus aliados del régimen, se la juegan a recomponerse en la coyuntura, desarticular con represión, aislar los sitios más radicales de la protesta en el Suroccidente, hacer pequeñas concesiones locales o sectoriales, para así ganar tiempo manejando su propia crisis y apostando a reestructurar su proyecto en el escenario electoral.

6. Ver Informe de Temblores ONG, Indepaz y Paiis a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances juríspudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia, en el marco de las protestas acontecidas entre el 28 de abril y el 31 de mayo de 2021, en, <http://www.indepaz.org.co/informe-de-temblores-ong-indepaz-y-paiis-a-la-cidh/>

7. Jiménez G, 2021, en <http://www.indepaz.org.co/reforma-tributaria-de-2021-mas-de-lo-mismo-frenta-a-la-creciente-protesta-social/>

La estrategia de guerra y represión no ha pasado a la dictadura abierta con régimen de excepción porque el presidente ha contado con instrumentos institucionales para encubrir la militarización y ha puesto en acción el alineamiento y subordinación de casi todos los poderes del Estado al gobierno y al gobierno paralelo. Tiene también como freno la presión desde la comunidad internacional que le ha apostado a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y a la estabilización hacia el postconflicto. Ante la coyuntura y los abusos contra los derechos humanos, se ha hecho sentir la alerta desde Naciones Unidas y sus agencias en Colombia, de la Unión Europea y embajadas, desde gobiernos y congresos en Latinoamérica, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la

administración Biden y las mayorías demócratas en Estados Unidos.

Desde el lado de los procesos de la insubordinación y protestas sociales, los logros son leídos en las concesiones arrancadas, en la preservación de fuerzas, en nuevas formas organizativas y de acción que siguen activas aún en momentos de repliegue como el que se avizora en junio.

La escalada de represión y de militarización tiene al frente un poder social y popular que no logra disolver. La recomposición del gobierno y sus intenciones de reestructurarse para superar la crisis no tienen el camino fácil en una situación en la cual la depresión económica y la pandemia siguen



presentes y los tiempos políticos se acortan. El signo mayor de la coyuntura y de toda esta fase que puede ser prolongada es de inestabilidad, desequilibrio, propensión a nuevas crisis y a explosiones sociales ante cada arremetida del régimen y su modelo autoritario neoliberal/neoconservador.

Salidas institucionales, elecciones y el paro después del paro

Esa descripción que hice antes del mapa del paro nacional y de sus niveles de organización, puede ayudar a comprender el alcance y limitaciones de la insubordinación social, su integración como movimiento social que choca con el modelo económico y político excluyente y autoritario y con la conducción del régimen y del gobierno manejado por el uribismo. Como movimiento social, que anuda múltiples procesos, no responde a los partidos políticos independientes y de oposición ni a sus iniciativas electorales. La base social de la protesta es mayor que la de esas corrientes partidistas contando con el respaldo de 75 % de la opinión ciudadana en la mayoría de las encuestas. Esto quiere decir que mucha gente que apoyó a Iván Duque Márquez contra Gustavo Petro Urrego en las elecciones de 2018 ahora se ha involucrado en la protesta, en sus acciones o en el respaldo a las demandas. No existe una relación directa entre ese apoyo al paro y alineamiento partidista o político. Pero la dinámica electoral tendrá vasos comunicantes con la movilización social al mismo tiempo que autonomías y lógicas internas que estarán en juego en el segundo semestre de 2021 y primeros meses de 2022.

En este escenario de movilización y concesiones sin negociación central, de explosiones subregionales y jornadas nacionales que pueden ser decrecientes y espaciadas en el segundo semestre de 2021, todas las fuerzas estarán en escena trasladando las expectativas a las elecciones presidenciales de mayo de 2022.

Es poco probable que se llegue a pactos políticos de trámite de la crisis en una consulta, referendo o convocatoria a una asamblea constituyente.

Cualquiera de esas opciones requiere la aprobación del Congreso de la República, de conformidad con el ordenamiento constitucional que exige votaciones calificadas y realización de votación en fecha distinta a las elecciones para órganos de representación, mandatarios territoriales o presidente de la república. Ni cuadran los tiempos ni existen condiciones a corto plazo para un pacto político que incluya a las vocerías plurales de la movilización y del paro nacional⁸.

Una salida con cambios constitucionales, como ha ocurrido en Chile, ha sido propuesta por varios sectores, pero pasa por un acuerdo con las mayorías del Senado de la República que están alineadas en la coalición de gobierno, tal como mostró el respaldo al ministro de Defensa al negar la moción de censura en medio de la represión que ha producido decenas de homicidios por la acción de la fuerza pública. Es un Congreso que está de salida con la mayoría de los senadores y representantes dedicados a la preparación de sus campañas de reelección buscando porcentajes corruptos en contratos de inversión a costa del presupuesto nacional o de las entidades territoriales.

En la legislatura del segundo semestre de 2021 la iniciativa legislativa la tendrá el gobierno con el trámite de una pequeña reforma tributaria y de algunas medidas para atender la emergencia sanitaria y subsidios para los más pobres y para las empresas al borde de la quiebra y grandes grupos económicos.

Los clanes políticos clientelistas, los partidos de la coalición de gobierno y sectores del partido liberal entraran en la micropolítica para administrar siete millones de subsidios y el uribismo para condicionar su estrategia al objetivo de ganar las elecciones

8. El artículo 376 de la Constitución política de Colombia establece que "Mediante ley aprobada por la mayoría de sus miembros de una y otra cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine". La convocatoria por el Congreso o por iniciativa popular tendrá control de la Corte Constitucional y no puede incluir cambio o sustitución de la Carta Política.

presidenciales armando una alianza de la derecha y la ultraderecha del espectro político. En esa agenda hasta mayo de 2022 no les cuadra pactar con la oposición o con los voceros del paro, ni consulta ni constituyente alguna.

A pesar de las lecturas entusiastas de los sectores más radicales, en esta coyuntura la insubordinación social no ha cobrado la fuerza necesaria para precipitar una ruptura revolucionaria e imponerle al régimen y al gobierno uribista una consulta o constituyente alineada con las demandas de cambio antisistema o de reformismo democrático. En realidad, estamos ante la doble paradoja en la cual los de abajo no aceptan vivir como antes, los de arriba no logran gobernar como antes, pero los primeros no pueden tumbar al gobierno y el régimen no tiene la capacidad para aplastar el levantamiento y sus movimientos revolucionados.

El dilema que está planteado en la dura realidad de la coyuntura no es entre revolución y contrarrevolución, sino entre guerrerismo y paz positiva, entre reforma con cambio del régimen autoritario, corrupto y mafioso o reestructuración sin cambio.

Pero en la Colombia de hoy la reforma con cambio del régimen y derrota del paragobierno es toda una revolución que estará al orden del día en este presente continuo. Cada uno de los procesos que han configurado la insubordinación de mayo de 2021, seguirá activo e implicado con los otros, incluidos los movimientos sociales que son de largo aliento.

En las elecciones de marzo y mayo del 2022 se conjugarán de alguna manera los procesos sociales y las alternativas políticas en una primera gran prueba de la posibilidad de cambio de régimen y alteración del modelo neoliberal/neoconservador. Cualquiera que sea el resultado, lo que sigue será la profundización de la crisis, pues un gobierno de centro izquierda o de centro que siga por el camino de la paz, de la implementación de los acuerdos con nuevos pactos de solución negociada, que introduzca leves políticas redistributivas y planes desde la equidad y la solidaridad, será enfrentado por

la ultraderecha y las mafias con la consigna de hacer el país in gobernable. Otro gobierno del uribismo, aliado con la derecha y ultraderecha del régimen, intentará imponerse con el Estado de Guerra y adecuarse a las pautas de recuperación económica dictadas desde las potencias multinacionales. Ese continismo tendrá al frente otra insubordinación social y política.

Las dinámicas de cambio serán distintas en las opciones de gobierno para el periodo 2022 - 2026. La crisis de un gobierno de centro o centro izquierda tiene mayor probabilidad de desenlace en un cambio de régimen con apertura democrática o sintonía con el reformismo radical de los movimientos sociales y con la superación definitiva del largo ciclo de guerras y solución de conflictos con uso de las armas. La crisis de recomposición del régimen autoritario desde un gobierno de la ultraderecha, sería el caldo de cultivo para más violencia desde el poder y para estallidos radicales. La implementación de los acuerdos de paz sería desmantelada completamente y se les daría mayor cabida a nuevas guerras contra el narcoterrorismo y contra el socialismo antisistema imaginado en las protestas, en la oposición y en el pensamiento crítico.

Es muy difícil predecir los ritmos e intensidad de la insubordinación social que seguirá en los próximos meses y años en forma subterránea y con explosiones coyunturales precipitadas por iniciativas represivas y medidas neoliberales antisociales en la pandemia y recuperación postpandemia. Tal vez se puede decir que Colombia seguirá oscilando en medio de una crisis crónica, con equilibrio de fuerzas encontradas y desequilibrio en todos los ámbitos de la política, la economía y la vida social. Los jóvenes de la primera línea de la resistencia hablan del “paro después del paro” para decir que no ven soluciones a corto plazo y que se necesitaran otros levantamientos y mucha imaginación para que se logren los cambios de fondo.

La Juventud en Bogotá: ¿del miedo y la indignación a la configuración de una nueva ciudadanía?

ESPERANZA GONZÁLEZ
RODRÍGUEZ

Directora del Capítulo Región Central
Foro Nacional por Colombia



Los jóvenes han sido los grandes protagonistas de las movilizaciones en el país y en Bogotá en el marco del paro nacional iniciado el 21 de noviembre de 2019. Sectores organizados y no organizados de jóvenes se volcaron a las calles en una buena cantidad de ciudades y municipios y le dieron forma a un movimiento innovador en varios sentidos, que sigue siendo materia de análisis y comprensión. La espontaneidad de muchos de los participantes expresó un sentimiento de descontento e indignación que evolucionó hacia la conformación de puntos de resistencia y de iniciativas de diálogo y negociación con las autoridades locales, como ocurrió en Bogotá. La pregunta es si estamos ante un nuevo actor o ante nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía en el país y en la ciudad.

En las páginas siguientes se busca aportar elementos para comenzar a responder esa pregunta, fundamental para redefinir las coordenadas de la participación ciudadana y del sistema democrático en la ciudad y en el país. Se inicia con unas precisiones conceptuales sobre la movilización como forma de participación y el marco normativo que la regula. Luego se analizará la movilización en Bogotá, el rol de los jóvenes y las respuestas de la administración distrital. Al final se hace un balance inicial de los resultados del proceso.

La movilización social un derecho fundamental para intervenir en la construcción de lo público

Cuando se alude a la movilización social se hace referencia a un derecho fundamental en el marco de un Estado Social de Derecho; a una forma de participación ciudadana que apunta a generar un cambio de situaciones que son adversas a un sector o a un conjunto de ciudadanos en un territorio específico.

La movilización social es una forma de participación ciudadana a través de acciones colectivas⁹ que

9. En las ciencias sociales se advierte un profuso interés por el estudio de las acciones colectivas, ligadas al análisis de los movimientos sociales. De acuerdo a la definición de Melucci (1999: 14), "la acción colectiva es considerada resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones

buscan visibilizar demandas y descontentos que requieren atención y solución por parte del Estado. La participación ciudadana es un concepto que tiene diversas acepciones o significados. Algunos enfoques se centran en aspectos relacionados con las acciones, las agencias y los diferentes sentidos que le otorgan los sujetos; pero, también están relacionada con los tipos de participantes, las relaciones y entramados que se tejen en los ejercicios participativos, la construcción de contrapoderes y la emergencia de proyectos políticos.

La participación ciudadana es un derecho para la obtención de otros derechos (Dagnino, 2006). Es un instrumento para involucrar a la ciudadanía en lo público, fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, aumentar la confianza en las entidades gubernamentales, incidir en las decisiones públicas que tienen relevancia en sus vidas, desde la perspectiva de la exigibilidad de sus derechos, la transparencia y el control ciudadano de las conductas públicas, y como ingrediente importante de la gestión pública.

Boaventura de Sousa Santos (2002) señala que la noción de participación está estrechamente ligada con el concepto de democracia, en el marco del debate entre democracia representativa y democracia participativa. Para él, las sociedades actuales enfrentan un modelo de democracia hegemónica que no tiene en cuenta la

sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. Por lo tanto, no puede ser entendida como el simple efecto de precondiciones estructurales, o de expresiones de valores y creencias". En otras palabras, diversos actores intervienen con diferentes orientaciones y recursos, y despliegan acciones en un determinado contexto que presenta límites y oportunidades que les permiten tejer sus relaciones. Por su parte, Tilly (1978) indica que la acción colectiva es desarrollada por un conjunto de individuos que actúan y se organizan a partir de unos intereses comunes, que definen y llevan a cabo unas formas organizativas no tan formales, y que desarrollan unas acciones de movilización que les permiten visibilizar esos intereses y obtener resultados en un contexto determinado. La mirada y análisis del contexto político es el referente de S. Tarrow (1998) para analizar los movimientos sociales y las acciones colectivas. Su mirada se centra en las estructuras de oportunidad política (EOP) que incentivan la participación en el desarrollo de acciones colectivas para obtener soluciones a sus demandas o expectativas.

demodiversidad social y cultural de las poblaciones. Así, el Estado ejerce un control pleno, autoritario, incluso policial, que le resta posibilidades a la autonomía ciudadana y a su intervención en la construcción de lo público. El Estado en ese modelo de democracia no propicia condiciones y garantías para la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones. Por ello, se requiere un modelo de democracia que promueva la participación directa de esta última. Su postura apunta a la coexistencia, la articulación y la complementariedad entre representación y participación, desde una lógica de distribución del poder y de construcción de una nueva gramática social.

Archon Fung, en su análisis de la gobernanza participativa, identifica múltiples prácticas en ese campo. Las concibe como un robusto medio para involucrar a los sujetos sociales en la construcción de lo público y fortalecer la democracia, así como para realizar valores democráticos como la justicia, la legitimidad y la eficacia de la gobernanza. Su interés se centra en tres elementos claves que conforman el denominado “cubo de la democracia” 1) ¿Quién participa? (los sujetos de la participación); 2) ¿Cómo se comunican y toman decisiones?; y 3) ¿Qué tanto inciden en la toma de decisiones públicas y sus resultados?

Para los propósitos de este artículo se entiende la participación ciudadana como la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público, los cuales, en función de sus intereses y desde la comprensión de sus derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). La participación puede ejercerse a través de canales institucionales o por vías no formales (contenciosas o no). En todos los casos, el Estado aparece como interlocutor necesario, en tanto la participación canaliza demandas cuya respuesta se concreta

en decisiones que deben tomar las autoridades públicas¹⁰.

Las dinámicas de participación se expresan a través de dos lógicas: institucionalización y movilización. La institucionalización se refiere al derecho a intervenir en lo público mediante el uso de dispositivos institucionales regulados por normas que definen los agentes participativos, los escenarios, el alcance de la participación, los instrumentos y los resultados esperados. La lógica de la movilización, por su parte, se rige principalmente por las estrategias de los actores para alcanzar unos determinados objetivos. La movilización depende, por tanto, de la voluntad de los actores, de su repertorio de recursos y de la capacidad que tengan de concitar voluntades para el logro de un objetivo común o la consecución de unos bienes y servicios específicos. Surge generalmente motivada por situaciones adversas o por necesidades sentidas (solución de un problema, satisfacción de una necesidad, exigencia de un derecho, afirmación de una identidad, una creencia o una opinión sobre aspectos de la realidad colectiva, etc).

Existen tres tipos de movilizaciones: expresivas, reivindicativas y transformadoras¹¹. Las primeras pretenden dar visibilidad a ciertos actores y obtener el reconocimiento de sus identidades en el escenario público. El segundo tipo -quizás uno de los más utilizados por la ciudadanía- canaliza demandas de un grupo, de organizaciones o de sectores ciudadanos con el propósito que las autoridades públicas o agentes del sector privado les brinden respuesta. Por último, la movilización transformadora apunta a producir cambios de fondo en el ámbito económico, social, cultural o político. Una de las características de esta modalidad es la interrelación entre dinámicas sociales y proyectos políticos, y su finalidad es incidir en temas esenciales de la existencia colectiva, por lo cual sus apuestas trascienden lo coyuntural y contemplan derroteros de mediano y largo plazo.

10. Velásquez y otros (2020), Capítulo 1.

11. Ver Velásquez y otros (2020)



A través de la movilización en cualquiera de sus modalidades se pretende abrir nuevos escenarios de diálogo y concertación con las autoridades públicas en torno a problemas que aquejan a una colectividad, los cuales requieren ser incluidos en la agenda pública para ser objeto de solución. La movilización es un instrumento de presión a los gobiernos para lograr respuestas a las demandas ciudadanas en la obtención de servicios y la realización de sus derechos.

En Colombia, la ciudadanía ha hecho uso de ambos tipos de lógicas. En algunos casos, dependiendo del alcance y resultados de las dinámicas institucionales, se acentúa o disminuye la movilización social; en otros casos, se complementan. De todas formas, cualquiera sea la lógica de participación utilizada, se espera que propicie la construcción de contrapesos sociales con el objeto de reducir las asimetrías de poder existentes en diversos ámbitos de la vida colectiva. La participación efectiva se refleja precisamente en la habilitación de los actores participativos como contrapesos al poder de los actores que tradicionalmente han monopolizado los mecanismos de decisión pública.

Fung y Wright (2003) resaltan en el examen de las dinámicas participativas la importancia del “poder de contrapeso”, para neutralizar las ventajas que los actores poderosos han acumulado a lo largo de su hegemonía: “los contrapesos operan a través de la negociación (contenciosa o colaborativa), herramienta que permite incidir en las decisiones, y, por esa vía, promover nuevos tipos de gobernanza (por ejemplo, el gobierno participativo con poder de decisión)”¹².

La regulación de la protesta social

Existen normas internacionales que protegen el derecho a la protesta, que lo relacionan con otros derechos: asociación o reunión pacífica¹³, libertad de

12. Citado en Velásquez, Fabio y otros (2020: 43).

13. Entre las más importantes se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 21) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 21); Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 15); Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (artículo 5 y f); Convención sobre los derechos del niño (artículo 15); resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

expresión, protección y garantía de otros derechos (vida y dignidad Humana)¹⁴ (FIP, 2018); la garantía del derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica no debe estar mediada por asuntos de raza, color o por origen étnico (Catálogo de garantías previstas por la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial). Con base en esas normas se ha creado una institucionalidad internacional que vela por la protección del derecho a la protesta¹⁵.

En Colombia, la Constitución de 1991 reconoce el derecho a la reunión y a la manifestación. El artículo 37 indica: "Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho". Un asunto relevante es la relación que se establece entre el derecho a la manifestación y el fin esencial del Estado de facilitar la participación ciudadana (art 2 de la CP); de igual forma, la relación con los derecho de "la libertad de expresión (art. 20), el derecho de asociación (art. 38), la participación en los asuntos públicos (art. 40), entre otros, todos ellos base fundamental de cualquier democracia constitucional" (Foro, 2015:14).

Según la FIP (2018), el derecho a la protesta está ligado a diferentes ámbitos: penal, políctico, administrativo y laboral (13). El Código de Policía vigente, Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia¹⁶, establece un conjunto de disposiciones que regulan la protesta pacífica. Sin embargo, desde diferentes organizaciones sociales

y sectores se ha planteado que el Código incluye medidas que no están a tono con las garantías establecidas por la Constitución en relación con el derecho a la protesta social, por ejemplo, el requerimiento de dar aviso a las autoridades, mediante una notificación escrita para llevar a cabo una manifestación. Otro tema controversial, es el otorgamiento de facultades a la policía para disolver cualquier manifestación que ocasione perturbación a la convivencia ciudadana; significa que una protesta no se podría realizar dado que, de una u otra forma, altera la convivencia¹⁷.

En 2018, con la participación de diversas organizaciones sociales, el Ministerio del Interior, luego de un diálogo con diversas organizaciones sociales, expidió la Resolución 1190, denominada "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, incluso de quienes no participan en la protesta pacífica". La resolución se basa en los principios de dignidad humana, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad, solidaridad, celeridad, coordinación y eficacia. Crea la Mesa de Seguimiento, el Puesto de Mando Unificado (PMU) y las Comisiones de Verificación de la Sociedad Civil. Un aspecto nodal es el respeto que debe la fuerza pública a las libertades de los manifestantes y de aquellos que no hacen parte de la protesta, garantizando a los primeros su acción sin obstaculizar el desarrollo de la protesta, y de actuar de conformidad con los manuales relacionados con el uso adecuado de la fuerza.

Varias sentencias de las Altas Cortes determinan parámetros para el manejo de este derecho y definen, de manera provisional, límites a la acción de la fuerza pública y de las autoridades. En septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia profirió la sentencia STC-7641 que señala el deber del Gobierno Nacional

14. Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y Organización de Naciones Unidas (ONU).

15. En ese marco internacional de normas que reconocen el derecho a la protesta, la resolución 15/21 establece que el Consejo de Derechos humanos, adicional a su mandato de reconocer la manifestación y exhortar a los diversos Estados a que respeten y protejan este derecho, crea una relatoría especial para acopiar la información correspondiente sobre la aplicación de este derecho por todos los Estados (Foro, 2015).

16. Se ha dicho que el Código de Policía debería haber sido una Ley Estatutaria y no una Ley ordinaria, por cuanto regula un derecho fundamental cobijado por la Constitución y ligado con otros derechos. Al respecto, puede verse la sentencia C-227 de 2017, de la Corte Constitucional.

17. La Corte Constitucional, declaró inexcusables los artículos del 47 al 55, del Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 (sentencia C-233/17).

de mantener la neutralidad en materia de protesta social. Ante el manejo violento de la protesta por parte de la fuerza pública, ordenó la formulación de un estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza en relación con las protestas, con el fin de prevenir los abusos de la fuerza pública, detener el uso desproporcionado de las armas, eliminar la estigmatización, evitar las detenciones ilegales y los tratos inhumanos, y frenar los ataques contra la libertad de expresión.

En respuesta a esta disposición, el gobierno actual expidió el Decreto 003 de 2021 que, según varias organizaciones de derechos humanos, es insuficiente en términos de los requerimientos exigidos por la Corte. El gobierno planteó varias objeciones y se negó a revisar las directrices vigentes operacionales de la fuerza pública que han sido contrarias al derecho a la protesta social. Uno de los elementos de este decreto es la necesaria comunicación entre los diferentes organismos de control, autoridades, fuerza pública y manifestantes en los puestos de mando unificados (PMU)¹⁸.

En Bogotá, el Decreto 563 de 2015, "Protocolo de actuación para las movilizaciones sociales en Bogotá: Por el derecho a la movilización y la protesta pacífica" determina un conjunto de lineamientos administrativos, procedimentales, metodológicos y operativos para la gestión de las movilizaciones sociales, bajo el presupuesto de la garantía del derecho a la protesta pacífica, los derechos de la ciudadanía y el mantenimiento del orden público. Este protocolo sigue vigente. La administración de Claudia López indicó en el inicio de su mandato que el protocolo contemplaría, además, el reconocimiento del diálogo. Anunció la creación de una mesa de diálogo permanente y una cadena de mando real y transparente para

18. El gobierno nacional anunció modificaciones al decreto 003 sosteniendo que, desde su punto de vista, los bloqueos que efectúan los manifestantes en las vías y carreteras no son ninguna forma de protesta pacífica. Según los expertos, esta apuesta del gobierno va en contravía de las directrices emanadas por las entidades internacionales y la Constitución y sus normas correspondientes. El gobierno insiste en criminalizar la protesta y estigmatizar la conflictividad social. Además, insiste en expedir normas no acordes con el orden constitucional del país.

la garantía de los derechos humanos. La sanción social por parte de los manifestantes será una de las respuesta ante atentados contra el patrimonio, con la intervención de las madres gestoras de paz; si persisten los actos violentos se insistirá en el diálogo, la intervención de los gestores de paz y de servidores públicos que acompañan las marchas. Sólo en casos en que persistan los hechos violentos intervendrá la Policía Nacional, equipados con cascos y escudos. Cuando se hayan agotado esta medidas, el ESMAD podrá intervenir.¹⁹

La alcaldía de Bogotá conformó en 2020 una mesa con la participación de representantes de ONG, universidades y organizaciones de derechos humanos para construir un protocolo de atención a la protesta social, en respuesta al fallo de la Corte Suprema de Justicia (fallo 7641). La apuesta de esta mesa fue formular insumos para el protocolo de protesta social que en su momento estaba elaborando el gobierno nacional. Sin embargo, después de reuniones con el gobierno no se logró un acuerdo, especialmente en relación con las restricciones al ejercicio de la protesta y los deberes de quienes se manifiestan.

Dando cumplimiento al Decreto 563 de 2015, se creó la Mesa Distrital de seguimiento a la movilización social pacífica, para dar reconocimiento de las Comisiones de verificación e intervención de la sociedad civil, analizar el papel de la fuerza pública en las movilizaciones, la puesta en funcionamiento de los escudos de sanción social para proteger los derechos a la seguridad y el derecho al trabajo de los habitantes de Bogotá, prevenir y rechazar actos de abuso de autoridad, la violación de los derechos humanos y el uso excesivo de la fuerza pública, y concebir la protesta social desde la óptica del diálogo permanente entre las autoridades públicas y los promotores de la protesta.

19. No obstante, en la práctica ha sido muy difícil seguir estas pautas debido a que la fuerza pública criminaliza la protesta y estigmatiza a los manifestantes, argumentando que atentan contra el orden público y la convivencia.



La movilización social en Bogotá

Bogotá cuenta, pues, con condiciones institucionales para el ejercicio de la protesta social. Así mismo, en el Plan de Desarrollo se establece el respeto a las normas y la Constitución en términos del goce efectivo de los derechos y las libertades de sus habitantes. Además, la participación ciudadana es reconocida y valorada como un ingrediente esencial de la gestión pública. En el Plan de Desarrollo "Un nuevo contrato social para la Bogotá del siglo XXI" la participación ciudadana es concebida como un derecho y un principio orientador de Gobierno Abierto para el ejercicio del control social, la rendición de cuentas y la transparencia. En consecuencia, el Distrito trabajará con la ciudadanía en el logro de las apuestas definidas en el plan. En esa línea, el gobierno distrital asume la responsabilidad de promover la participación a través de los diferentes espacios institucionales de participación y de movilización, a lo largo del ciclo de la gestión pública.

El Distrito concibe la movilización como un ejercicio válido en el que la ciudadanía, las organizaciones y grupos sociales expresan los desacuerdos, las demandas e iniciativas que requieren atención de las autoridades públicas. De manera adicional, los espacios de diálogo entre la administración distrital y la ciudadanía son considerados como un instrumento importante para concertar y tomar decisiones.

Bogotá, por ser la capital del país y concentrar en su territorio varios de los poderes del Estado, es un lugar en el que las movilizaciones de la ciudadanía tienen una alta repercusión y visibilización. A pesar, de que la protesta esté dirigida a las políticas y gestión del gobierno nacional, Bogotá es el sitio por excelencia de las principales movilizaciones del país, lo que obliga al gobierno distrital a atenderlas.

El paro nacional promovido por diversos actores sociales en noviembre de 2019 y reactivado con las movilizaciones del 28 de abril de 2021 y las semanas subsiguientes tuvo como punto de unión el descontento y las consecuencias de un conjunto de reformas impuestas por el gobierno nacional, en

especial la reforma tributaria. Ante las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y de pocas perspectivas de un presente y un futuro, muchos jóvenes fueron involucrándose en el movimiento con demandas relativas a la educación, el empleo, los subsidios a grupos vulnerables, el derecho a la protesta, la violencia policial, entre otros. Demandas que no tuvieron eco en el gobierno nacional por su talante autoritario y la incapacidad de abrir escenarios de diálogo y, mucho menos, de negociación.

Una de las características de estas movilizaciones fue su carácter múltiple, no sólo en términos de sus demandas sino en sus diferentes expresiones en los territorios. En efecto, se presentaron distintos ejercicios de protesta, combinando varios repertorios de acción. En Bogotá, se conformaron escenarios de resistencia en varias zonas, por ejemplo, en los portales de las Américas o en el monumento a los Héroes.

La Secretaría de Gobierno ha sido la encargada de acompañar las movilizaciones y de atender las solicitudes y demandas de los manifestantes. Ha tratado de velar por su seguridad y la de los habitantes de Bogotá, con el acompañamiento de los gestores sociales. La Secretaría de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia ha acompañado las marchas y otras actividades del paro con 210 gestores de convivencia. Su papel ha sido asegurar que las movilizaciones transcurran en paz, respetando los derechos de los manifestados y de terceros²⁰.

El manejo de las protestas ha estado en manos del gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa, dejando sin mucha autonomía a los alcaldes y a los gobernadores. Los informes de organizaciones de

20. Desde el 28 de abril hasta el 1 de junio, los gestores han acompañado 1039 actividades en el marco del paro en Bogotá, relacionadas con bloqueos de vías (45), caravanas(8), concentración-aglomeración de personas (268), eventos masivos (9), marcha-movilización(415), monitoreo preventivo (141), plantón y toma (4) (Alcaldía mayor de Bogotá, 2021:5). A su vez, acompañaron las diversas expresiones ciudadanas e, incluso, propiciaron espacios de diálogo para evitar hechos violentos y actos de vandalismo, así como para dialogar y concertar con los jóvenes.

derechos humanos, los medios de comunicación, la alcaldía de Bogotá y de otras organizaciones sociales dan cuenta del manejo arbitrario y violento que ha dado la fuerza pública a las protestas en todo el país, y Bogotá no ha sido la excepción. Varios hechos sucedidos entre el 2019 y el 2021 así lo demuestran. En las manifestaciones en Bogotá, la policía activó armas contra los manifestantes, murieron personas, otras fueron heridas; se hizo uso de armas de fuego en zonas residenciales y se registran personas detenidas y desaparecidas. Según datos de la Alcaldía Mayor, entre el 28 de abril y el 8 de junio fueron atendidas 435 personas por lesiones sufridas en las manifestaciones, de las cuales 43 por trauma ocular, 6 personas heridas por armas de fuego, 2 mujeres denunciaron violencia sexual por parte de los uniformados, 278 capturados y 78 personas desaparecidas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021).

Un dato interesante es el resultado de la actuación de los gestores. Del total de las actividades desarrolladas en el paro, en el 49.47 % (514) no se presentaron enfrentamientos entre la policía y los manifestantes; y solo en 139 eventos (13.38 %) el ESMAD actuó de manera violenta (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021: 6).

La alcaldesa ha planteado su desacuerdo con los hechos de criminalización de la protesta y con la violenta actuación del ESMAD, señalando que es violatoria de los derechos humanos y del ejercicio del derecho a la protesta. Pero, también ha criticado las actuaciones de algunos manifestantes que han desplegado acciones violentas contra los equipamientos urbanos, el transporte masivo y el comercio. Sin embargo, algunos participantes en las movilizaciones han indicado que la alcaldesa no ha tenido un rol más relevante para impedir la sistemática violación de los DDHH por parte del ESMAD. Incluso, sectores de la primera línea en varios momentos se negaron a entablar diálogo con la administración distrital, señalando que no existían garantías.

“Salió gente que uno ve que no siempre había marchado, o que era la primera vez; pero, que sentía tal indignación o tal nivel de compenetración con la movilización que salió a marchar, sin rechazarla: clase media, clase media-alta; una cosa muy interesante a mi modo de ver”.

¿Quiénes son los jóvenes, actores de la protesta en Bogotá?

En Colombia, los jóvenes han sido protagonistas de las manifestaciones del paro en el país. En Bogotá, las y los jóvenes empezaron a visibilizarse planteando sus percepciones sobre el paro nacional y desarrollando un conjunto de repertorios de actuación ligados al arte, la cultura, las redes sociales, las ollas comunitarias, la descentralización de la movilización (creación de portales de resistencia) y las asambleas comunitarias, entre los principales.

La encuesta virtual aplicada por la Veeduría Distrital a 2.160 jóvenes de Bogotá en mayo de 2021 identificó una importante participación de personas entre los 14 y 25 años, con mayor intervención entre 21 y 25 años. De esta población, el 61.8% eran mujeres, el 36.3% hombres, el 0,7% no binarios y el 1.1% no contestó. Sólo el 8.9% manifestaron pertenecer a una organización social (Veeduría Distrital, 2021: 10). El 63% de los jóvenes estudian, el 26,3% estudia y trabaja, el 33% se declaran desempleados y el 3,6% realiza otra actividad (Veeduría Distrital, 2021: 13). De acuerdo con el análisis de la Veeduría, estos datos contradicen la tesis de que la mayoría de las personas jóvenes que marchan ni estudian ni trabajan (los “ninis”). No obstante, entre los motivos que los llevan a protestar, se observa la preocupación por la falta de oportunidades laborales, independientemente de su nivel académico o su experiencia. Las otras razones para movilizarse están ligadas a la percepción de sentirse fuera de la toma de decisiones que afectará su futuro, el nivel alto de corrupción, la inseguridad, la pobreza y la frustración por no saber si lograrán costear su educación (Veeduría Distrital, 2021: 17).

En Bogotá, los y las jóvenes han salido a la calle a protestar por la criminalización de la protesta, la violencia y abuso de la fuerza pública, la falta de oportunidades en materia de educación y empleo, el deterioro del medio ambiente, la corrupción, la desigualdad y la alta desconfianza con las autoridades públicas, entre otros. Como señala un joven entrevistado: “es una mezcla entre unas demandas estructurales, pero con unas cosas coyunturales (como la violencia y la represión) que han determinado la situación actual en la que nos encontramos” ²¹. Los jóvenes de primera línea ponen de manifiesto su descontento con el manejo de la estructura ecológica de la ciudad, la poca capacidad de contrarrestar la violencia y la violación de los derechos humanos, incluida la muerte de manifestantes, los problemas de educación y de empleo, la inseguridad y el mal manejo de la pandemia.

Según los datos de la encuesta de la Veeduría Distrital, el 81,2% de los jóvenes indican que “la administración distrital no está apoyando ni la participación, ni la ocupación del tiempo libre, ni la formación, ni da incentivos de empleo. Solo el 8,7% considera que se apoya y brinda participación, 4,7% ocupación del tiempo libre, 3,9% formación y 1,5% incentivos de empleo” (Veeduría Distrital, 2021: 15). Los jóvenes de la primera línea quieren generar espacios de información, de formación y de diálogo sobre asuntos relacionados con la violencia, la desaparición sistemática de líderes y lideresas

²¹. Para la elaboración de este artículo se realizaron seis entrevistas a jóvenes de primera línea en los portales de Bogotá y a un concejal.

sociales, las masacres; desean cambios en la forma de gobernar y de gestionar los territorios, y abordar las diferentes problemáticas sociales y políticas de la ciudad. Pero, quizás la razón más importante que los lleva a protestar se refiere a la protección de los jóvenes que salen a manifestar su descontento: defenderlos de la violencia policial y evitar que sean arrestados o que la policía los violenten²².

Para los jóvenes, el 21 de noviembre de 2019 marca un hito en la forma en que se realizan las marchas en el país y en la ciudad, no solo por el número de personas que expresaban su descontento e indignación sino también por la heterogénea composición de los manifestantes, sobre todo de diferentes barrios que salieron a la calle a apoyar la movilización social. Además, se produjo un fenómeno de descentralización de las marchas. Ya no se contemplaba la llegada a un solo sitio de la ciudad, la Plaza de Bolívar, sino que los sitios de encuentro se ubicaron en diferentes barrios de la ciudad.

El parque de los hippies, el Parkway, sitios de las localidades de Bosa, Usme, Kennedy y Suba se convirtieron en zonas de encuentro de jóvenes y de la comunidad para expresar su descontento, y demandar cambios. Se ha calculado que en Bogotá, durante el paro nacional, se establecieron alrededor de 50 puntos de concentración, unos más permanentes como los portales, y otros más esporádicos. "Salió gente que uno ve que no siempre había marchado, o que era la primera vez; pero, que sentía tal indignación o tal nivel de compenetración con la movilización que salió a marchar, sin rechazarla: clase media, clase media-alta; una cosa muy interesante a mi modo de ver". "Creo que es esa necesidad de mostrarle a toda la ciudad, que eso no es sólo una cosa del centro y que los ciudadanos debemos unirnos"²³.

Un fenómeno interesante fue la participación de jóvenes no organizados. Ellos salieron a manifestar,

de manera espontánea, reconociendo que no hacían parte de ninguna organización e incluso, que no se sentían representados en el comité del paro. En la encuesta de la Veeduría Distrital se indica que los jóvenes "conformaron un movimiento inorgánico de protesta, pero, aún así, se consideran representados en la negociación" (Veeduría Distrital, 2021: 22). "Al principio, en Suba, éramos sólo un grupo de muchachos activistas; estábamos organizando a la gente para que saliera, para dónde íbamos y qué se iba a hacer ese día. Después de la primera represión, que fue el 28, empezamos a organizarnos. Yo principalmente motivaba a los muchachos para que salieran y estuvieran pendientes. Al principio teníamos un organizador, nosotros empezamos a conseguir los materiales y los escudos. Ahorita hay más de dos voceros en la primera línea; son aproximadamente cuatro líneas en Suba: hay primeras líneas, hay líneas desde el Humedal, hay líneas desde el POA y hay líneas desde el Compartir"²⁴. La organización fue más bien un producto de la movilización más que una condición previa para su realización. Los propósitos concretos se fueron definiendo sobre la marcha.

Alzar la voz, ser visibles en la movilización, exigir respuestas a las múltiples demandas de la juventud y de la ciudadanía, apostarle al cambio del país, trabajar por la exigibilidad de sus derechos, convertirse en una fuerza social que promueve la movilización en busca de un mejor presente y futuro, demandar espacios de diálogo y concertación, construir propuestas para incidir en las agendas públicas dan cuenta de un fenómeno interesante: la configuración de una nueva ciudadanía con capacidad de incidencia en la perspectiva de ser sujetos de cambio y contribuir a la transformación de la sociedad y la política. Este es un fenómeno que se espera pueda consolidarse plenamente a futuro en la mira de cristalizar una agenda pública con nuevos contenidos y configurar contrapesos sociales que puedan convertirse en alternativa de poder. Esto último parece ser un rasgo innovador en el comportamiento juvenil, sobre todo por el interés que han expresado de participar en las elecciones de 2022 (Congreso y Presidencia):

22. La mayor parte de los integrantes de la primera línea son jóvenes, pero también la integran personas mayores, mujeres y adultos, e incluso, en algunas localidades se conformó la primera línea de las madres.

23. Entrevistas a joven de la primera línea de Bogotá.

24. Entrevista a joven de Suba.

el 92.6% de las y los jóvenes señalaron que votarán en esas elecciones (Veeduría Distrital, 2021: 15). Esta cifra es muy significativa dado que el nivel de abstención de esa población en el país y en Bogotá ha sido tradicionalmente alto. Pero, también han planeado su apuesta por convertirse en un partido político y, de esta forma, llegar al Congreso de la República para propiciar los cambios que el país y la juventud demandan.

Las demandas de los jóvenes y la respuesta del gobierno distrital

Los jóvenes en Bogotá están estructurando aún más sus demandas e iniciativas. Han planteado, en primera medida, su rechazo a la violencia policial, y demandando garantías para la protesta, la no criminalización y la no estigmatización de los manifestantes. Otras propuestas tienen que ver con el acceso a la educación (gratuidad, cupos, calidad, recursos para las universidades públicas y respeto a la autonomía de las entidades educativas); el tema cultural y de fortalecimiento de las artes y la cultura en la ciudad es una bandera de algunos colectivos; también reivindican la necesidad de empleo digno. Otro tema que se repite constantemente

es la urgencia de reformar la policía, aún más con los hechos violentos protagonizados por la fuerza policial; una reforma que contemple una formación profunda en derechos humanos y el desmonte del ESMAD. Dadas las condiciones de pobreza, agudizadas por la pandemia, están apostando por una renta básica universal, así como por la protección y defensa del medio ambiente y de los humedales en Bogotá.

Son demandas estructurales que requieren cambios profundos, voluntad política, recursos financieros y apertura al diálogo y la construcción de consensos. Las y los jóvenes consideran que el diálogo entre el gobierno distrital y los manifestantes es urgente para visibilizar sus propuestas y encontrar soluciones y respuestas prontas y sostenibles a sus demandas.

Si bien la Alcaldía Mayor, en cabeza de la alcaldesa Claudia López, ha reafirmado el respeto al derecho a la protesta y el compromiso de fortalecer la participación ciudadana, el manejo de las movilizaciones en Bogotá ha tenido sus más y sus menos. Se mencionó el acompañamiento que realizaron las entidades del distrito a las marchas, con el objeto de evitar la violencia y los desmanes, y propiciar el diálogo, mediante la aplicación del protocolo distrital de la protesta. La apertura al diálogo es un elemento positivo.

Sin embargo, la alcaldesa, ante los excesos de violencia ejercida por la fuerza pública en las manifestaciones, no ha tenido un pronunciamiento contundente como lo esperaban los manifestantes y algunos sectores de la comunidad. Jóvenes de la primera línea creen que a la alcaldesa le interesa proteger mucho más los equipamientos colectivos, el transmilenio y el comercio que la vida de las personas que han marchado y han sufrido agresiones por parte de la fuerza pública. En palabras de un concejal, "al Secretario de gobierno y a la Alcaldesa les ha faltado un liderazgo mucho más fuerte en términos del rechazo claro y contundente ante las graves violaciones de derechos humanos... Hay una ausencia de liderazgo... Y una explicación de eso es que se han tomado medidas y actitudes de tinte autoritario; de estigmatizar la protesta, de reducir



la protesta a Petro, de tratar de desbloquear el bloqueo. Y eso institucionalmente no rueda”²⁵.

Otro asunto que no ha sido muy claro y que ha propiciado críticas fue el informe presentado a la CIDH que, en opinión de algunos concejales y funcionarios públicos del distrito, es sesgado por cuanto aborda con mayor énfasis los hechos de violencia contra la policía en las diferentes movilizaciones: “...la responsabilidad más grande es cuidar a la ciudadanía, eso es un mandato. Entonces ese tipo de enfoques, de lectura, de interpretaciones son muy complicadas porque estigmatizan a los que se están manifestando y no resaltan de manera contundente las violaciones a los derechos humanos”²⁶.

Hay que reconocer la postura de la alcaldesa de dar respuesta a las demandas de los jóvenes, relacionadas con educación y empleo, y se espera que tenga resultados concretos, traducidos en la aplicación del Plan Cambio y Rescate, que está actualmente en discusión de la plenaria del Concejo Distrital; plan que tiene como objetivo destinar recursos a programas de ingreso solidario, educación, empleo y generación de ingresos de jóvenes y mujeres, subsidios de vivienda, atención a la primera infancia, recursos para el Fondo Financiero Distrital de Salud e importantes recursos para el sistema masivo de transporte.

La alcaldía creó una mesa de diálogo con los jóvenes de primera línea para escuchar sus propuestas alrededor del pliego de peticiones. Al principio, las conversaciones no fluyeron. No obstante, posteriormente, las partes han logrado generar confianzas y dialogar. La alcaldía, mediante el apoyo de la ONU y la iglesia, seguirá acompañando a los jóvenes en la estructuración de sus diferentes propuestas y en la construcción de una metodología de diálogo.

El Concejo Distrital, en los momentos más álgidos de las protestas, convocó espacios de diálogo con

los jóvenes para escuchar sus demandas y visibilizar las posibles iniciativas que se podrían adelantar para darles respuesta. De igual forma, algunos congresistas han desarrollado escenarios de diálogo en varios municipios del país, Bogotá incluida²⁷. Su intención fue presentar un paquete de proyectos de Ley que den respuesta a las demandas de las y los jóvenes movilizados en el país. El resultado fue la presentación de cinco proyectos relacionados con el paso del cuerpo policial al Ministerio de Justicia, la garantía del respeto a los derechos humanos y la diversidad de género y un nuevo sistema disciplinario, entre otros asuntos. Otros temas tienen que ver con medidas de emprendimiento y empleo joven, participación ciudadana y garantías para la movilización pacífica, fortalecimiento de la educación superior y educación sexual temprana.

¿Cuáles serán los resultados de las movilizaciones en Bogotá?

Es indudable que la juventud fue la gran protagonista de las movilizaciones. En Bogotá, las y los jóvenes se involucraron activamente en el movimiento, motivaron a otros sectores comunitarios a participar, lograron solidaridades de distintos actores para visibilizar sus iniciativas de cambio. La juventud se erigió como un actor protagónico, como un contrapoder social con capacidad de incidencia y, eventualmente, de transformación de ciertos aspectos de la vida de la ciudad. Ojalá, ese impetu se mantenga, y los esfuerzos por construir una agenda para la negociación con el Distrito y el gobierno nacional se conviertan en realidad.

Pero, también es importante indicar que fue el sector más duramente golpeado por la violencia ejercida por el ESMAD. Violencia que, en el caso de Bogotá, se refleja en los datos sobre jóvenes muertos, heridos, detenidos y desaparecidos. La defensa que realizó la primera línea para proteger a los manifestantes de la violencia policial, las ollas comunitarias, las charlas y reuniones con los habitantes de los barrios, los

25. Entrevista a concejal del distrito.

26. Ibid.

27. Una consulta se realizó en Cali, Ibagué, Tumaco, Quibdó, Pereira, Villavicencio, Riohacha, Valledupar, Buenaventura, Florencia y Bogotá con la participación de 250 jóvenes y la construcción de ochenta propuestas.

eventos culturales y artísticos, las distintas formas de organización que fueron construyendo a medida que la protesta avanzaba son ejemplos de los reportorios de actuación creados por los jóvenes para hacerse sentir y escuchar.

También hay que mencionar los eventos de violencia, vandalismo y caos que afectaron a Transmilenio, algunos comercios y equipamientos colectivos, incluso a miembros de la policía. En general, tales acciones no provinieron de los manifestantes, sino de grupos al margen de la ley que aprovecharon la crisis para generar caos y violencia. No obstante, la gran mayoría de los manifestantes estaban motivados por otros propósitos: construir escenarios de diálogo y apostar por un presente y un mejor futuro. Desafortunadamente, el gobierno nacional, en su talante autoritario calificó la protesta social y sus diferentes acciones como estrategias del enemigo interno: grupos armados, disidencias, delincuencia común y narcotráfico. Estrategia clara para criminalizar y estigmatizar a los que se movilizaron, a cerrar las puertas a escenarios de diálogo con distintos actores, entre ellos, los jóvenes para construir vías de solución a los problemas identificados.

El gobierno distrital mostró un talante más abierto a la movilización y de respecto al derecho a la protesta social. Acompañó los eventos desarrollados en el marco del paro nacional y abogó por la protesta pacífica, el diálogo, la concertación y la apertura de escenarios de construcción colectiva. Sin embargo, como se indicó anteriormente, hubo muchos reparos a las decisiones de la alcaldía sobre el manejo dado por la fuerza pública a las manifestaciones y los portales de resistencia en Bogotá. Además, se criticó la demora en la constitución de los espacios de diálogo con los jóvenes y se exigió la presencia de la alcaldesa en ellos para generar confianza y ratificar su compromiso de encontrar conjuntamente salidas a las demandas de la juventud bogotana.

De todas formas, hay que reconocer que la Alcaldía buscó la forma de dar solución rápida a algunas demandas de los y las jóvenes a través del Plan Cambio y Rescate y la creación de espacios

de diálogo. El reto de estos espacios es construir una agenda compartida de los diferentes grupos de primera línea en Bogotá y concertar con la administración distrital la ruta, los procedimientos y los recursos para darle salida en el corto y mediano plazo. Pero, también en crear escenarios en los que la juventud sea protagonista y contribuya a darle salida a las diferentes problemáticas identificadas.

Las y los jóvenes han decidido participar en las elecciones del próximo año, haciendo uso del derecho al voto. Consideran que este puede ser un instrumento clave para renovar el Congreso y elegir un o una presidenta que responda a las demandas ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho. Además, las primeras líneas de varios lugares del país, incluida Bogotá, manifestaron públicamente el pasado 20 de julio que se quieren convertir en actores políticos para lograr los cambios que el país requiere. No sólo están dispuestos a participar en las elecciones sino que quieren ser candidatos o candidatas al Congreso de la República, con el propósito de llevar sus propuestas, debatirlas y promulgar leyes. Ellos anunciaron que se convertirían en un partido político y, de esta forma, intervenir en política y llegar al Congreso de la República.

En un comunicado afirmaron: "La primera Línea partido político surge como un grupo de resistencia, un grupo de contención ante la agresión y represión violenta de la protesta social por parte del gobierno nacional, pero trasciende y siente la necesidad de alzar su voz y exigir que las demandas de los ciudadanos sean tenidas en cuenta dentro del marco deliberativo que permite construir una democracia libre. Nuestros principios se inscriben dentro del pluralismo y la tolerancia, así como la inclusión; y nuestro objetivo es ser eco de los que hoy no tiene voz"²⁸.

Este es un reto relevante y, a la vez, un gran desafío que tienen por delante las y los jóvenes en el país. La constitución de un partido político en Colombia requiere una serie de procedimientos, requisitos,

28.(<https://www.infobae.com/america/colombia/2021/07/20/miembros-de-primer-a-linea-en-bogota-habrian-creado-un-partido-politico/>).

experticia, recursos financieros y humanos, avales y tiempo. Ojalá puedan cristalizar esta idea y convertirse en sujetos políticos que honren su apuesta de trabajar por el cambio, generar una cultura transparente y proba en el quehacer político, y propiciar la transformación social, económica, cultural y política del país. Y que sean ellas y ellos protagonistas del gran cambio que requiere la política en Colombia.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2021). Balance Distrito Capital del Paro Nacional. Bogotá. 10 de junio.

Burbano, Camilo (2018). “¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental”. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

De Souza Santos, Boaventura (org.) (2002). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilizaçao Brasileira,

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2006). La Disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.

Fundación Foro Nacional por Colombia (2015). El derecho a la protesta pacífica en Colombia. (mimeo). Bogotá.

Fung, Archon y Wright, Eric O (s.f.). Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Mouffe, Chantal (2006). “Democracia, Ciudadanía y la cuestión de la pluralidad”. En: Alvarez, L., C. San Juan y C. Sanchez Mejorada (coord.). Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Autónoma Metropolitana. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Plaza y Valdés.

Universidad de los Andes (2021). Seminario Pensamiento Geográfico, “Las geografías del paro en Bogotá”. (mimeo). Facultad de Ciencias Sociales. Bogotá.

Veeduría Distrital de Bogotá (2021). “¿Qué quieren los jóvenes de Bogotá?”. (mimeo). Bogotá, junio.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). ¿Qué ha pasado con la participación Ciudadana en Colombia?. Bogotá: Fundación Corona.

Velásquez, Fabio y otros (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tres Tomos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

La violación inminente del derecho a la protesta social: balance de lo acontecido en Cali

EQUIPO DE TRABAJO

Foro Nacional por Colombia,
Capítulo Suroccidente

El pasado 28 de abril, día uno del paro nacional indefinido convocado por el Comité Nacional del Paro²⁹, Cali fue el escenario de un estallido social. Hecho político sin precedentes donde los y las jóvenes fueron los actores principales de un malestar social generalizado. La pregunta obligada y frente a la cual ya se han planteado y sustentado algunas explicaciones, es: ¿por qué Cali? Una hipótesis tentativa presume la coexistencia de varios factores estructurales. Uno de ellos, de órbita nacional, la intencionalidad del gobierno nacional de presentar varias reformas consideradas como inoportunas e inequitativas en plena pandemia. Dos de esas

reformas fueron la tributaria y fiscal; la otra, al sistema de salud. Acto antecedido por el incumplimiento del pacto acordado entre el gobierno y las centrales obreras en el año 2019.

Unas semanas antes del paro, el gobierno comenzó a enviar una serie de mensajes erráticos que alteraron los ánimos y la indignación de diversos sectores de la sociedad civil. Una de esas misivas, haciendo uso de un eufemismo discursivo, quería dar a entender que la reforma fiscal y tributaria giraría en torno a tres premisas: lo transformador, lo social y lo sostenible. Analistas políticos y académicos, senadores y partidos de la coalición gubernamental, líderes políticos y partidos opositores, así como diferentes sectores sociales, señalaron que la propuesta que buscaba tramitar el gobierno era todo lo contrario.

29. Estaba conformado por delegados de la Central Unitaria Trabajadores (CUT); la Confederación Nacional del Trabajo (CGT); la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC); la Confederación de Pensionados de Colombia (CPC); la Confederación Democrática de los Pensionados (CDP); la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode); Dignidad Agropecuaria, y la Cruzada Camionera.

Tal despropósito caldeó los ánimos haciendo que los y las ciudadanos salieran masivamente a las calles. La protesta social fue liderada por un vasto sector



poblacional que venía percibiendo que sus derechos no eran garantizados y que sus necesidades básicas no eran satisfechas. Un descontento legítimo que puso sobre la mesa la sensación de ausencia de futuro, principalmente de esa generación joven, que así misma se autodenomina “Los que no tenemos nada que perder”.

En el escenario local, los manifestantes se atrincheraron en puntos estratégicos de la ciudad. Azuzados por el uso desmedido de la fuerza pública, encontraron el combustible necesario para continuar expresando su ¡basta ya! Los y las jóvenes, al ejercer su derecho a la protesta, enarbolaron la bandera de la indignación, arrastrados por años de exclusión y falta de oportunidades.

Factores estructurales que subyacen a la protesta en Cali

Se evidenció entonces la grave crisis estructural que está atravesando la “Sucursal del cielo”, recrudecida, aún más, con las afectaciones que ha traído la pandemia del COVID – 19. Las causas que explican esta crisis son múltiples y no son recientes. De un lado, están el débil reconocimiento de la legitimidad institucional, la cooptación de escenarios de participación por liderazgos tradicionales, la poca incidencia de la ciudadanía sobre la gestión local, los bajos niveles de credibilidad de los gobernantes -presidente, gobernadora y alcalde distrital-, asociados al clientelismo político, la corrupción, el aumento de la burocracia estatal y la baja aceptación de los partidos políticos.

Del otro lado, se subraya la existencia de una serie de factores socio-económicos que deprimen las oportunidades de la población, especialmente de los jóvenes, las mujeres y los afrodescendientes. Sin

duda alguna, no se puede desconocer la persistencia y el aumento de las tasas de pobreza y miseria, claramente asociados a dinámicas de exclusión social y política. Destacamos tres de esos factores. El primero, resultado de la pandemia del COVID – 19, un número importante de pequeñas y medianas empresas se cerraron al producirse una contracción de la economía local. El trabajo informal, que bordea en la ciudad un 48%, también sufrió los embates de los confinamientos obligatorios decretados con el objeto de disminuir el contagio. El dato contundente es que en el 2020, 370.000 habitantes de Cali ingresaron a la pobreza monetaria, según el informe de Calidad de Vida 2020, del programa Cali Cómo Vamos.

El segundo factor, la calidad y pertinencia del sistema educativo que se vuelven más alarmantes en la educación superior. Una oferta restringida y débilmente sostenible dificulta el acceso y la permanencia de los y las jóvenes en la formación técnica y profesional. El tercer factor, la pésima atención de los programas de salud dirigidos a los y las jóvenes y la comunidad en general. A todo esto se suman los altos índices de violencia homicida y el aumento de la delincuencia en la ciudad. Al respecto, una auditoría realizada en 2019 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), reveló que en Cali existían en su momento 182 agrupaciones vinculadas a la ilegalidad o a estructuras criminales, con diferentes niveles de organización, que se dedicaban al microtráfico de estupefacientes, el hurto, el sicariato, el cobro “gota a gota”, la extorsión y el tráfico de armas.

Así, si bien existe una grave crisis social, económica y política en el país, los acontecimientos que se presentaron como resultado de la movilización del 28 de abril en la ciudad de Cali no se pueden explicar

teniendo solo como referente las reivindicaciones del paro nacional. En lo local, también se vislumbró una fractura del modelo de ciudad que puso en evidencia la segregación y exclusión de amplios sectores poblacionales.

Antecedentes recientes de la protesta social en Colombia

Las ciudades principales e intermedias han sido el foco de intensidad del paro que inició el 28 de abril del 2021. Su antecedente se ubica en el paro del 2013, cuando las ciudades se movilizaron en apoyo a la protesta que realizaban las comunidades campesinas a lo largo del país. En definitiva, fue la antesala a la firma del Acuerdo de Paz, así como, de las posteriores movilizaciones que se comenzaron a presentar en los centros urbanos.

Una de esas movilizaciones, la del 21 de noviembre de 2019, convocada por el Comité de Paro Nacional, tuvo entre sus propósitos rechazar el asesinato de líderes sociales, defender la vida, el derecho al empleo, la educación y la salud, y el retiro del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Su duración fue por más de quince días; se concentró en las ciudades de Bogotá y Cali, así como en algunas ciudades intermedias.

En el año 2020, la presencia del COVID – 19 en Colombia incidió de formas directa en el aumento del desempleo, el crecimiento de la informalidad laboral, la pérdida de valor del petróleo y el carbón, y el incremento de la pobreza en los hogares colombianos. Ante esa realidad, el gobierno nacional decidió impulsar una reforma tributaria regresiva que pretendía aumentar los impuestos de la canasta básica de alimentos y la gasolina, entre otros, afectando principalmente a la clase trabajadora.

La crisis que venía experimentando la economía colombiana, sumada al impacto del COVID – 19, el manejo de la pandemia, las medidas económicas y de ajuste fiscal implementadas por el gobierno nacional, llevó a que el Comité de Paro y organizaciones de la sociedad civil convocaran a un paro nacional indefinido. Su pliego de petición

recogía los puntos de las demandas del paro del 2019 y exigía que el gobierno retirara el proyecto de Reforma Tributaria llamado "Ley de Solidaridad Sostenible".

Ante la negativa del gobierno de retirar el proyecto de ley, fueron surgiendo manifestaciones espontáneas de la ciudadana como expresión del descontento social. Si bien existía una agenda específica de negociación, la protesta del 28 de abril en la capital del Valle tomó un matiz barrial y comunitario. Los actores movilizados, al no sentirse representados por el comité del paro, presentaron sus propias demandas y exigencias al gobierno distrital, departamental y nacional.

Estrategia para la resistencia

En Cali, el paro nacional contó con la participación activa de muchos jóvenes de barrios excluidos y marginados. Así mismo, se resalta la participación de organizaciones sociales del suroccidente colombiano como la Minga nacional integrada por organizaciones indígenas, comunidades negras y comunidades campesinas y del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (PUPSOC).

Estas manifestaciones marcaron el estallido social en diferentes ciudades del país donde la intensidad de la conflictividad social se exacerbó. Particularmente, en Cali se hizo uso de un novedoso repertorio de actuación denominado por los manifestantes "puntos de resistencia". Estos bloqueos se dieron en lugares estratégicos de la ciudad como: Puerto Rellena; Sameco, Juanchito, Paso del Comercio, La Portada, la Loma de la Cruz, Meléndez y Univalle. Al mismo tiempo, ese repertorio de actuación, vino acompañado de una resignificación de los espacios sociales y culturales. Los espacios públicos no solo se transformaron en sus usos sino también en sus significados. Algunos ejemplos así lo evidencian: Puerto Rellena, pasó a denominarse "Puerto Resistencia" o en su abreviatura léxica "PR"; la loma de la Cruz, sitio de encuentro cultural y turístico, pasó a denominarse la "Loma de la Dignidad", y el Paso del Comercio, pasó a denominarse "Paso del Aguante".

Paralelamente a los “puntos de resistencia”, hubo una fuerte oleada de alteración del orden público, reflejada en disturbios que provocaron la destrucción de entidades bancarias, estaciones del sistema de transporte masivo, la sede de la Dian, y el saqueo de algunos almacenes de cadena comercial. Ante estos hechos, las autoridades locales y departamentales desplegaron a la fuerza pública apoyada posteriormente por la figura de la “asistencia militar” propuesta por el Gobierno Nacional.

Estas decisiones gubernamentales estuvieron dirigidas al restablecimiento del orden público a partir de la ampliación del margen de acción por parte de las fuerzas policiales y militares, lo que significó darle un tratamiento militar a la protesta social. Fue así como se presentaron hechos en los cuales se evidenció el uso desmedido e inconstitucional de la fuerza, el cual produjo una serie de violaciones a los derechos humanos. Ejemplo de ello fue que durante el desarrollo de un acto simbólico que se adelantaba por parte de la comunidad al frente de la 14 de Calima, donde participaban niños, niñas, adultos mayores y jóvenes, el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) arremetió violenta e indiscriminadamente en contra de la manifestación, desencadenando enfrentamientos con los jóvenes y produciendo la muerte del joven Nicolás Guerrero.

Desde el arribo del comandante general de las fuerzas militares, Eduardo Enrique Zapateiro, se acentuaron las tensiones de las manifestaciones provocando una escalada de la violencia en el marco de las protestas. Si bien la fuerza pública sitió a la ciudad, cabe decir que el despliegue operativo se centró en confrontar los puntos de manifestación acentuando una violencia urbana que escenificó la ocurrencia de incidentes relacionados con manifestantes asesinados, heridos, abusados sexualmente y desaparecidos. Paradójicamente, esta situación aumentó la percepción de inseguridad ciudadana en la ciudad.

Conforme avanzó el paro y la protesta social, fueron cobrando relevancia los puntos de resistencia³⁰. Se trata de un repertorio novedoso de acción colectiva contenciosa en la que confluyen diversos actores sociales en varios lugares de la ciudad con la finalidad de concentrarse y bloquear vías estratégicas del área urbana y rural.

Al inicio, estos bloqueos fueron espontáneos y consistían en levantar barricadas, ubicadas, en su mayoría, en contextos vulnerables de la ciudad. En cada una de ellas han sido protagonistas grupos de jóvenes que enfrentan diversas dificultades para el goce efectivo de sus derechos, y por lo general, hacen parte de una población segregada y excluida social, política y económicamente. Posteriormente, ante la premura por restablecer el orden público y la movilidad, la fuerza pública arremetió contra los manifestantes concentrados en los puntos de resistencia. A la respuesta violenta de las autoridades se crearon diferentes redes de solidaridad por parte de la ciudadanía, lo cual conllevó al fortalecimiento de estos puntos y a la relativa organización de sus protagonistas. Paulatinamente estos escenarios fueron constituyendo una estructura fundamentada en cuatro grupos:

- Las “primeras líneas”, orientadas a contener el avance de la fuerza pública en los espacios de resistencia y movilizar a los heridos, producto de las confrontaciones asimétricas y directas. La constitución de estas líneas era heterogénea y varía de un punto a otro. Contaban con la participación de jóvenes y, en algunos casos, con población migrante. Un número de estos jóvenes estuvo inmerso en diferentes situaciones de riesgo relacionadas con escenarios de violencia urbana.
- Las brigadas médicas, encargadas del acopio

30. Espacialmente, estos puntos se distribuyeron en la ciudad de la siguiente manera: al oeste: La Portada al Mar y Siloé; al oriente: Calipso, Puente de Juanchito, Puente de los Mil Días, Puerto Resistencia, Escombrera Urrutia, Nuevo Latir, Puente Cra. 8^a, Ciudad de Cali y Puerto Madero; al norte: la 14 de Calima, Avenida 3^a Norte con Calle 34, entrada a Floralia, Menga, Paso del Comercio y Sameco; al sur: Avenida Cañasgordas, Ciudad 2000, Calle 5^a con Carrera 80 (Batallón), Entrada a Meléndez, Vía Cali – Jamundí, y al centro: Loma de la Cruz y La Luna.

de insumos médicos y de la prestación de los primeros auxilios a los jóvenes de las "primeras líneas" y comunidad, en general, que resultaban heridos en el desarrollo de disturbios y confrontaciones con la fuerza pública. En su mayoría estas brigadas estaban conformadas por jóvenes con conocimientos de salud, muchos son estudiantes de programas técnicos y universitarios de esta área.

- Los grupos de alimentación u ollas comunitarias encargados de acopiar las donaciones que realizaba la comunidad y de distribuir la alimentación entre los diferentes grupos concentrados en los puntos de resistencia. Este era un grupo que articulaba a los manifestantes con los residentes en los sectores contiguos a los bloqueos.
- La comunidad que se solidarizaba con los manifestantes y brindaba insumos e instrumentos para mantener la resistencia en los puntos de concentración. Además, acompañaba a los jóvenes y los legitimaba mediante su participación en las actividades simbólicas, culturales y recreativas, reuniones y asambleas barriales y comunitarias.

Cabe decir que en estos espacios de concentración se desplegó un acompañamiento por parte de diferentes organizaciones sociales que buscaban garantizar el ejercicio de la protesta social, así como posibilitar escenarios de diálogo comunitario, de articulación entre los puntos y de interlocución con las autoridades políticas. Dichos actores son: la Minga indígena, organizaciones de derechos humanos, ONG's, medios de comunicación alternativos y extranjeros, la iglesia católica y cristiana, colectivos de artistas y la academia.

Es pertinente no dejar de lado el debate que se ha suscitado en torno al concepto de "primera línea". En los escenarios de diálogo y negociación donde participan los manifestantes y las autoridades públicas, los jóvenes de primera línea, al tener algún tipo de reconocimiento, han liderado algunos procesos de concertación. Por tratarse de protagonismos "espontáneos" se han generado tensiones y rupturas con otros actores sociales

que hacen parte de la protesta social. Este tipo de situaciones ha servido para que diferentes manifestantes estén promoviendo reformular el concepto de "primera línea". Su interés es visibilizar la articulación de diferentes voces sociales y comunitarias, lo que significaría que cualquier actor que hace parte de la protesta tendría la legitimidad para participar en las vocerías y las negociaciones que se adelantan con el Estado y con otros actores sociales y políticos.

Violencia ciudadana y dicotomización de los discursos

La prolongación en el tiempo de los puntos de bloqueo conllevo a que diferentes sectores sociales y económicos no partícipes del paro mostraran su descontento. Sostenían que las dinámicas de la protesta interferían en la movilidad ciudadana y restringían el acceso a bienes y servicios esenciales. Este inconformismo por parte de estos sectores de la sociedad se explica también porque durante los primeros días la ciudad presentó desabastecimiento de alimentos, medicamentos y combustible.

Las tensiones se manifestaron con mayor intensidad en el oeste y en el barrio Ciudad Jardín, al sur del Distrito Especial de Cali. Mediante estrategias comunicativas de manipulación focalizada de la información y difundida en redes sociales, se instigó a los pobladores locales con el firme propósito de confrontar directamente a los manifestantes, incluyendo a la minga indígena. Al mismo tiempo, se adelantó un plan por parte de agentes de la policía. Al aprovechar la efervescencia y la confusión del momento, se infiltraron entre la gente y dispararon contra de los manifestantes, con un saldo final de diez heridos de gravedad, todos ellos pertenecientes a la comunidad indígena.

Ese tipo de eventos dan cuenta de la fuerte dicotomización de los discursos y la radicalización en las posturas políticas en la ciudad. Recordemos las frases que en apariencia son simples, pero con un trasfondo político. Los mensajes de diferentes sectores sociales, líderes políticos y medios de comunicación buscaron legitimar y justificar la

exclusión social, así como, la segregación política que históricamente ha vivido la ciudad. Frases como “los buenos somos más”; “nosotros somos los buenos, los protestantes son los malos”; “indios” vs “blancos”; “La fuerza pública busca el bien, los protestantes evidencian una estela de maldad”; “nosotros y ellos”; “la protesta social se disfraza de vandalismo...”, dejaban un mensaje claro de estigmatización social, racial y político. Esas tensiones discursivas se exemplifican en la discusión sostenida entre un estudiante universitario y un habitante de un barrio prestigioso de la ciudad. A la afirmación “Nosotros tenemos 25.000 armas listas para sacar a los estudiantes de aquí”, la respuesta fue “Nosotros, los estudiantes, tenemos una de las mejores bibliotecas de Colombia”.

Respuesta del Estado hacia la protesta social

Históricamente, la respuesta más expedita del Estado colombiano para reprimir la protesta social ha sido el uso desmedido de la violencia. Como lo sostiene la profesora Van Stekelenburg (2021), cuando la protesta social se busca controlar a partir de una fuerte represión, sobre todo si viene de la policía, hace que la multitud se radicalice. Este tipo de situaciones se ha recrudecido en Colombia en los últimos años.

El pasado 28 de abril, cuando se dieron los primeros atisbos de la protesta social, la respuesta inmediata del Estado, en particular del ESMAD, fue hacer uso excesivo y desmedido de la fuerza. La respuesta de diferentes grupos de manifestantes en los puntos de concentración no fue la de dispersarse; al contrario, estos comenzaron a fortalecer las “primeras líneas” para repeler la acción de la policía. En otros casos, de forma espontánea surgieron “nuevas” primeras líneas. Cada uno de esos focos de resistencia civil, así como las acciones adelantadas por grupos delincuenciales desbordaron la capacidad de respuesta de la policía.

La respuesta del gobierno nacional fue desplazar a Cali un mayor número de efectivos de la policía, esta vez acompañados por miembros del ejército. Los datos así lo evidencian. Al número en promedio

de policías con los que cuenta la ciudad, 6.635, se sumaron inicialmente 554 policías y trescientos hombres del ESMAD. Tres días después, con el recrudecimiento de las jornadas de protestas y actos adelantados por bandas delincuenciales organizadas, se sumó una nueva fuerza militar de veinticinco pelotones cada uno de ellos conformados por treinta y seis hombres, lo que significó el arribó de 900 efectivos más. Los cálculos oficiales dan cuenta de un total de 12.200 efectivos entre integrantes de la policía, el ESMAD y el ejército.

A pesar del llamado de diferentes actores sociales, líderes empresariales, partidos políticos, delegados de la ONU, el Congreso e, incluso, congresistas de la misma bancada del gobierno, para generar un proceso de apertura para el diálogo y la negociación, la respuesta del gobierno nacional y de las autoridades departamental y local, fue la misma: garantizar la presencia de un mayor número de efectivos para reprimir el escalamiento de la protesta social.

A medida que se incrementó la presencia de la fuerza pública en las calles para reprimir la protesta, las cifras sobre las vulneraciones a los DDHH aumentaron exponencialmente. Los días fueron pasando y los muertos sumando. Según datos de la Comisión por la vida, entre el 28 de abril y el 17 de junio, se registraron en la ciudad 105 homicidios asociados a la protesta; de setenta y cinco de ellos aún no se identifica a los responsables directos. De los restantes, quince están asociados a la Policía Nacional; dos al CTI; uno al GOES y doce casos al ESMAD. De las personas asesinadas, la cuota principal fue puesta por los jóvenes (55). Durante este periodo la violencia homicida fue continua y sostenida. La primera semana se observó una escalada del uso de la fuerza como medida de represión frente a las manifestaciones. El 28 de mayo se presentó el pico más alto de homicidios: once personas fueron asesinadas, producto del uso desproporcionado de armas no letales y armas de fuego, algunas de estas últimas accionadas por civiles con el beneplácito de los agentes de la fuerza pública.

Sin duda alguna, las cifras de efectivos militares y de policía nacional en la ciudad de Cali evidencian que la respuesta más expedita y rápida del gobierno nacional y las autoridades locales fue aumentar el pie de fuerza, incluso militarizando las zonas consideradas de alto riesgo social y político. Hubo así una correlación directa entre el aumento de la ira social y el crecimiento exponencial a las graves violaciones de los derechos humanos.

No obstante, no deja de llamar la atención, como lo reiteraron diferentes medios de comunicación, nacionales e internacionales, así como, líderes sociales, sectores académicos y redes de Ong's, la nula o débil presencia de las fuerzas militares y de policía cuando se presentó el hurto de gasolina en estaciones de servicio, el cobro de peajes al interior de los barrios, donde bandas delincuenciales aprovecharon la situación.

Este tipo de actuaciones, cuando el Estado deja de hacer o busca que los mismos ciudadanos diriman sus diferencias por la vía de la violencia, dan cuenta de la omisión directa y responsable del gobierno para generar una sensación de caos y, más adelante, justificar la presencia y uso de la fuerza por parte de militares y la policía en el momento de contener la protesta social. Este tipo de escenarios es supremamente peligroso, pues rechrudece la violencia. Pero, más allá de persistir el abuso de la autoridad de la fuerza pública, también puede suceder que se fortalezcan "ejércitos" de ciudadanos que, en defensa de sus propios intereses, busquen reemplazar a un Estado ausente y deslegitimado.

Un escenario para la inclusión con oportunidades

Pese a los costos económicos y humanos de la protesta, es indudable que los promotores del paro, así como las diferentes acciones colectivas adelantadas por diferentes sectores sociales y políticos, han logrado resultados inmediatos. Se logró el desmonte de dos reformas, una tributaria y fiscal y, la otra a la salud; fueron destituidos dos Ministros; se logró la cancelación de la Copa América de Fútbol en Colombia. Pero, ante todo,

se generó un antecedente en la historia reciente de la protesta social como es el uso de un mecanismo de acción colectiva contencioso: los puntos de resistencia o bloqueo donde son protagonistas las "primeras líneas".

Este acontecimiento de la vida nacional pone en evidencia la imperiosa necesidad de implantar de manera urgente una reforma de la policía y el desmonte del ESMAD. Los abusos a los derechos humanos que cometieron así lo ameritan. El Estado debe brindar garantías plenas para ejercer el derecho a la protesta y, en el desarrollo de esta, informar de manera veraz y oportuna la trazabilidad de las situaciones de los manifestantes. Es imperativo el pronto esclarecimiento de los hechos y la judicialización de los responsables.

En Cali, además, fue claro que la respuesta de las autoridades civiles y militares fue errática y desproporcionada, signada por la improvisación y la confusión en el manejo de la autoridad. La dualidad de quién mandaba en la ciudad contribuyó a un clima de incertidumbre y de desgobierno.

El declive de la escalada inició una vez que las partes comenzaron a establecer algunas aproximaciones acompañados por sectores como la iglesia, los medios de comunicación, los empresarios y la academia, quienes planteaban la necesidad de un diálogo para que los jóvenes y el gobierno distrital llegaran a algunos acuerdos. Lo principal en esta fase fue el reconocimiento de los "chi/rre/tes" (chicos de resistencia territorial), lejos de los estigmas de vándalos, desadaptados y terroristas. Un gesto ganado y necesario para avanzar en la reconstrucción de un tejido social fragmentado y roto.

El horizonte tiene que ver con la imperante necesidad de brindar oportunidades de inclusión para los y las jóvenes. Ellos y ellas, a su vez, están apostando a copar espacios políticos y contribuir desde ahí a cambiar la realidad social de sus congéneres.

Nada de esto puede justificar la muerte de un centenar de jóvenes que dieron su vida por una vida digna.

Bibliografía

Comisión por la Vida (2021). Segundo informe sobre las afectaciones a los derechos humanos en el marco del paro nacional en la ciudad de Santiago de Cali. 28 de abril- 17 de junio. Documento en construcción.

Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente (2021). Informe: Balance de la protesta social en Cali:

reflexiones para ayudar a comprender la indignación ciudadana. En: <https://n9.cl/ws8j4>

EL ESPECTADOR (2019). Cali, sitiada por la criminalidad, la ONU estima que hay 182 agrupaciones ilegales. 25 de sept.



Debilidad de la economía y aumento de la pobreza

JORGE IVÁN GONZÁLEZ

Profesor de la Universidad
Nacional de Colombia
Profesor de la Universidad
Externado de Colombia

Introducción

El equilibrio macroeconómico general permite hacer un diagnóstico global de la dinámica que ha tenido la economía colombiana. La profundización de los déficits fiscal y externo muestra que la estructura productiva es frágil, y por esta razón la pandemia golpeó muy duro el empleo y el ingreso. En estas condiciones es apenas lógico que aumente la pobreza, tanto monetaria como multidimensional. La ruptura de las economías de aglomeración causada por la pandemia llevó a que la pobreza monetaria aumentara de manera significativa, sobre todo, en las grandes ciudades. En cuanto a la pobreza multidimensional, es notoria la agudización de la brecha urbano/rural, especialmente en el campo educativo. La falta de conectividad ha tenido efectos perversos en la formación de los estudiantes y, en general, en la calidad de vida de los hogares más pobres.

Equilibrio macroeconómico general

Una de las aproximaciones al diagnóstico de la economía colombiana es el equilibrio macroeconómico general. En la contabilidad agregada se incluyen los balances netos de los tres grandes sectores de la economía: privado, público y externo. Los dos hechos más significativos son: el aumento del déficit en la cuenta corriente y el desbalance creciente del gobierno (gráfica 1).

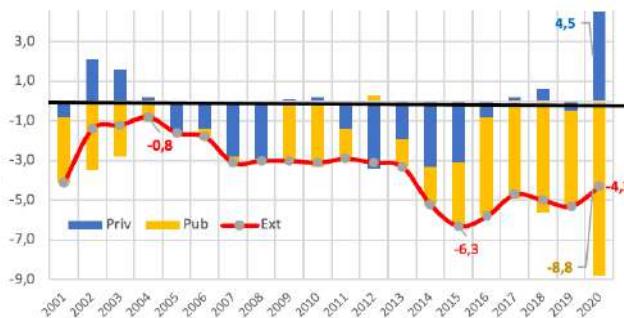
Aumento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos

Entre 2004 y 2015, el desbalance externo pasó de 0,8% del PIB a 6,3%. Estos años corresponden a las bonanzas del petróleo y del carbón. En medio de la abundancia de recursos, lo lógico hubiera sido que las exportaciones crecieran más que las importaciones, y que el balance con el sector externo fuera positivo. Sucedió todo lo contrario: las importaciones

aumentaron más rápidamente que las exportaciones. Fue una apertura hacia dentro. En contra de lo que dijeron los diferentes gobiernos, los acuerdos de libre comercio no fueron para exportar sino para importar.

El país vivió todos los males de la enfermedad holandesa. La agricultura y la industria nacional fueron muy golpeadas por la competencia de los bienes importados. En los últimos años, después de las bonanzas, el déficit externo se ha mantenido, aunque con una pequeña reducción. En el 2020 fue de 4,3% del PIB.

Gráfica 1 – Equilibrio macroeconómico general 2001-2020. Cuentas netas de los sectores privado, público y externo (Porcentaje del PIB)



Priv: privado; Pub: público (balance fiscal); Ext: externo (cuenta corriente de la balanza de pagos). El cierre contable es Priv = Ext - Pub.

Fuente: Ministerio e Hacienda y Crédito Público

Esta dependencia de las importaciones es perversa y refleja una debilidad estructural de la economía colombiana. No se han diseñado políticas claras que reduzcan la dependencia de los hidrocarburos y de los minerales. Se tienen que diseñar mecanismos que incentiven la modernización de la agricultura, y el impulso a las empresas domésticas. Esta falta de visión estratégica es preocupante, sobre todo en las circunstancias actuales, cuando se ha hecho evidente el calentamiento global.

No se han dado los pasos necesarios que permitan ir avanzando hacia una economía verde. La matriz energética tiene que cambiar, y las decisiones no se

deberían seguir posponiendo. En los próximos diez años, tal y como se observa en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021), el país seguirá dependiendo de los hidrocarburos y de los minerales. Estas estimaciones muestran que desde ahora hasta el 2031, el gobierno no hará ninguna propuesta seria que le apunte a la economía limpia.

Aumento del déficit fiscal

Desde el 2012 hasta el 2020 el déficit fiscal ha estado creciendo de manera permanente. En este período pasó de 0,3% del PIB a 8,8%. La pandemia agudizó el desbalance que ya presentaba el sector público. El déficit se ha incrementado porque los diferentes gobiernos han sido incapaces de presentar una propuesta tributaria que mejore la equidad, y que logre recursos estables. La reforma tributaria que se discute actualmente en el Congreso es débil y no logra resolver los problemas de las finanzas del Estado. El gasto público sigue creciendo a un ritmo muy superior a los ingresos. Entre tanto, para completar los faltantes, el saldo de la deuda pública ha alcanzado niveles sin precedentes. Entre el 2014 y el 2020 pasó de 39,9 % del PIB a 64,7 %. Los intereses de esta deuda tan voluminosa reducen la disponibilidad de recursos públicos que serían necesarios para mejorar la producción y la calidad de vida.

La pobreza monetaria aumentó

Entre el 2019 y el 2020 los desequilibrios externo y público han ido a la par con un notable incremento de las pobrezas monetaria y multidimensional. En el 2020, con respecto al 2019, el PIB cayó 6,8%, y esta menor dinámica del producto se manifestó en una agudización de las tasas de desempleo.

El cuadro 1 muestra la incidencia de la pobreza entre el 2012 y el 2020. Sin duda, el cambio más significativo tuvo lugar entre el 2019 y el 2020.

**Cuadro 1 - Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso.
Incidencia de la pobreza monetaria 2012-2020 (%)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	34,8	32,8	29,9	26,7	26,2	24,8	24,9	25,6	41,2
Bogotá	26,9	24,3	23,3	25,1	25,9	28,4	26,4	27,2	40,1
Bucaramanga A.M.	23,4	22,8	20,0	20,6	25,9	27,5	29,8	31,4	46,1
Cali A.M.	30,5	28,7	26,1	23,6	22,3	22,2	21,6	21,9	36,3
Cartagena	40,9	36,9	34,9	34,9	38,5	35,0	34,9	34,3	47,8
Cúcuta A.M.	35,5	34,5	37,1	37,4	38,2	37,3	41,0	45,5	53,5
Ibagué	32,5	29,6	27,1	27,7	30,6	29,6	29,8	30,9	43,2
Manizales A.M.	26,7	25,1	24,9	22,6	24,2	22,4	20,3	20,6	32,4
Medellín A.M.	28,7	26,0	24,5	23,8	24,2	23,3	23,2	24,4	32,9
Montería	41,7	38,7	25,9	31,4	35,9	32,9	32,6	35,7	46,8
Pasto	50,9	43,9	43,1	40,6	37,1	35,6	40,3	36,5	45,7
Pereira A.M.	33,9	37,1	32,5	30,7	30,2	26,8	27,9	28,7	40,6
Villavicencio	33,2	32,5	29,0	28,8	32,1	30,1	29,8	30,3	43,1
Nacional	40,8	38,3	36,3	36,1	36,2	35,2	34,7	35,7	42,5
Cabeceras	36,0	33,9	31,7	31,6	32,4	31,9	31,4	32,3	42,4
Rural disperso	56,4	52,8	51,5	51,5	48,8	46,2	46,0	47,5	42,9
13 ciudades A.M.	30,2	28,0	26,1	26,2	27,0	27,2	26,7	27,6	39,9
Otras cabeceras	44,4	42,5	39,6	39,3	40,3	38,7	38,2	39,1	46,0

Rural disperso (en todos los cuadros siguientes) incluye centros poblados y rural disperso. El valor de la línea de pobreza depende del dominio, pero a nivel nacional es \$331.688 persona/mes. En Bogotá, \$455.030 persona/mes. En la zona rural, \$199.828 persona/mes.

Fuente: Dane

Debe observarse que, antes de la pandemia, la pobreza ya estaba aumentando, tanto a nivel nacional, como en Bogotá. Los logros que se habían conseguido se debilitaron a partir de 2015, en parte porque en ese momento ya se dejaron de sentir los impactos de las bonanzas. La pandemia fue el golpe final. Desde antes de la pandemia era claro que los logros sociales eran frágiles, y que se podían revertir en cualquier momento. Poco a poco, la tendencia decreciente de la pobreza se ha ido frenando.

A nivel nacional, entre 2018 y 2019, la pobreza pasó de 34,7% a 35,7%. Y en el 2020 aumentó a 42,5%. Esta variación es significativa.

El impacto de la pobreza se capta mejor cuando se examinan los números absolutos. Entre 2019 y 2020 el número de personas pobres aumentó de 17,4 a 21 millones. Solamente en un año el incremento fue de 3,5 millones (Cuadro 2).

Cuadro 2 - Nación, Bogotá, Cabeceras, Rural Disperso
Número de personas (miles) en pobreza monetaria 2012-2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2019
Nacional	18.471	17.531	16.785	16.919	17.134	16.836	16.808	17.470	21.022	3.552
Bogotá	2.038	1.865	1.805	1.973	2.062	2.287	2.158	2.247	3.346	1.099
Cabeceras	12.467	11.895	11.261	11.371	11.847	11.804	11.774	12.242	16.274	4.032
Rural disperso	6.004	5.636	5.525	5.548	5.287	5.032	5.034	5.228	4.747	-481
13 ciudades - AM	6.191	5.809	5.496	5.565	5.810	5.926	5.896	6.152	9.007	2.855
Otras cabeceras	6.276	6.086	5.765	5.806	6.038	5.878	5.878	6.091	7.267	1.176

Fuente: DANE

En Bogotá, el porcentaje más bajo se presentó en el 2014 (23,3%); a partir de allí, la incidencia de la pobreza ha continuado subiendo. La tendencia al alza se acentuó de manera sustantiva entre el 2019 y 2020, cuando la incidencia pasó de 27,2% a 40,1%. En las cabeceras, el número de personas pobres aumentó en 4 millones.

La pandemia golpeó sobre todo a las grandes ciudades. Durante estos meses se rompieron las vecindades, que son la esencia de las economías de aglomeración. Sin interacciones se pierde la naturaleza de lo urbano. Y en contra de cualquier expectativa, se llegó a una convergencia entre el campo y la ciudad. Pero no por el lado positivo, sino que fue una convergencia por lo bajo. La pobreza en el campo no disminuyó, al tiempo que la pobreza urbana aumentó de manera significativa. Esta convergencia por lo bajo es un pésimo resultado,

tanto para las ciudades como para el campo. El reto es cambiar la tendencia y lograr una convergencia por el lado positivo, de tal manera que la ciudad y el campo reduzcan la pobreza, y las condiciones de vida mejoren para todos los hogares.

También aumentó la pobreza extrema, que marca el límite del hambre (cuadro 3). Las personas que no tienen los ingresos para adquirir la canasta de alimentos básicos, se consideran pobres extremos. Su condición es de indigencia. A nivel nacional, entre 2019 y 2020 la incidencia de la pobreza extrema pasó de 9,6% a 15,1%. El número de pobres subió de 4,6 millones a 7,5, es decir, 2,7 millones de nuevos pobres. En Bogotá, que se había caracterizado por niveles de pobreza bajos, la incidencia subió de 4,2% a 13,3%. En el 2020 la ciudad con un menor porcentaje de personas pobres fue Manizales (7,9%).



Cuadro 3 - Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso
Incidencia de la pobreza extrema 2012-2019 (%) (2012-2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	4,9	5,3	4,4	3,3	3,4	2,9	2,7	3,6	12,7
Bogotá	3,7	3,0	3,4	3,6	4,0	4,2	4,0	4,2	13,3
Bucaramanga A.M.	2,1	1,9	1,6	2,2	2,2	2,6	3,1	4,6	16,4
Cali A.M.	6,7	5,2	4,0	3,8	3,7	3,9	3,9	4,7	13,3
Cartagena	7,2	6,7	5,1	5,0	6,6	4,9	5,4	3,0	12,6
Cúcuta A.M.	6,0	6,2	6,4	7,4	8,0	5,6	7,6	10,0	20,7
Ibagué	3,7	3,2	3,1	3,4	3,1	3,3	3,6	3,2	13,2
Manizales A.M.	2,9	3,0	2,9	2,1	3,1	2,4	2,3	2,9	7,9
Medellín A.M.	4,4	3,8	3,4	3,8	3,5	2,8	3,2	3,7	9,1
Montería	8,5	8,0	1,9	3,0	5,9	4,6	5,3	5,5	13,5
Pasto	12,1	7,2	6,6	6,7	5,7	4,3	6,0	4,7	13,6
Pereira A.M.	4,3	6,5	3,3	3,0	2,6	1,3	2,1	2,6	10,4
Villavicencio	7,1	5,2	5,0	5,0	7,3	7,0	5,9	7,1	16,0
Nacional	11,7	10,0	9,4	9,1	9,9	8,4	8,2	9,6	15,1
Cabeceras	7,9	7,0	6,3	6,0	6,9	6,0	5,8	6,8	14,2
Rural disperso	24,2	19,8	19,4	19,4	20,1	16,6	16,2	19,3	18,2
13 ciudades A.M.	4,7	4,1	3,7	3,8	4,1	3,7	3,9	4,3	12,8
Otras cabeceras	12,6	11,2	10,1	9,3	10,9	9,2	8,7	10,4	16,3

El valor de la línea de pobreza extrema depende del dominio, pero a nivel nacional en 2020 fue de \$145.004 persona/mes. En Bogotá, \$178.607 persona/mes. En la zona rural, \$112.394 persona/mes.

Fuente: DANE.

**Cuadro 4 - Nación, Bogotá, Cabeceras, Rural Disperso.
Pobreza extrema. Número de personas 2012-2020 (miles)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2019
Nacional	5.308	4.586	4.337	4.274	4.685	4.012	3.960	4.689	7.470	2.781
Bogotá	279	232	264	281	319	335	330	345	1.103	758
Cabeceras	2.738	2.467	2.251	2.178	2.509	2.206	2.187	2.569	5.458	2.889
Rural disperso	2.569	2.119	2.086	2.095	2.176	1.806	1.773	2.120	2.012	-108
13 ciudades - AM	965	855	781	804	875	813	852	954	2.889	1.935
Otras cabeceras	1.773	1.612	1.470	1.374	1.634	1.392	1.335	1.615	2.570	955

Fuente: DANE

El ingreso cayó y la desigualdad se agudizó

La caída del PIB y el mayor desempleo se reflejaron en una disminución significativa del ingreso. A nivel nacional el ingreso per cápita mes de la unidad de gasto se redujo entre 2019 y 2020, de \$705.000 a \$631,800 (Cuadro 5).

**Cuadro 5 - Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso
Ingreso per cápita mes de la unidad de gasto (2012-2020) - Miles de pesos corrientes**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	488,7	498,8	532,1	598,0	642,2	696,1	719,8	765,2	622,9
Bogotá	857,3	953,7	999,2	989,3	1.052,6	1.034,7	1.117,1	1.188,2	1.001,1
Bucaramanga A.M.	764,1	792,1	863,9	836,3	806,1	824,3	864,3	856,4	746,7
Cali A.M.	629,8	646,3	676,2	746,8	821,2	833,1	866,6	917,3	780,5
Cartagena	505,6	537,2	605,4	620,9	608,8	633,7	672,5	693,2	595,3
Cúcuta A.M.	464,0	459,0	460,5	475,7	491,4	504,9	505,9	508,7	479,7
Ibagué	582,1	640,1	680,8	704,1	718,9	734,0	744,0	803,1	643,6
Manizales A.M.	644,4	718,1	722,7	768,4	859,8	878,8	938,0	938,0	834,0
Medellín A.M.	752,6	821,4	933,8	902,0	927,7	965,3	1.015,8	1.057,8	979,1
Montería	478,0	539,0	589,1	573,0	586,3	626,3	605,3	643,0	537,9
Pasto	475,9	568,8	595,5	644,4	703,9	749,2	723,9	795,1	721,1
Pereira A.M.	578,7	584,2	659,8	661,5	682,9	738,7	767,9	771,8	682,4
Villavicencio	603,8	603,7	672,8	696,2	710,0	744,8	820,5	836,8	650,7
Nacional	500,5	537,7	578,4	590,8	624,8	646,3	679,4	705,0	631,8
Cabeceras	590,7	634,8	680,5	691,5	725,4	745,0	787,3	819,0	719,4
Rural disperso	207,2	218,8	240,0	254,3	285,9	311,3	310,3	312,7	328,4
13 ciudades A.M.	709,2	767,4	822,3	829,6	872,5	885,3	937,2	984,8	847,9
Otras cabeceras	418,7	442,9	475,6	492,4	513,6	543,4	572,6	581,8	536,0

Fuente: DANE

Hay una causalidad circular entre la producción y el consumo de los hogares. Si el producto disminuye, el empleo se reduce y el ingreso cae. Pero, al mismo tiempo, el menor ingreso se refleja en una contracción del consumo y en un debilitamiento de la producción, de la inversión y del empleo.

La desigualdad aumentó entre el 2019 y el 2020 porque la caída del ingreso fue significativa entre los más pobres. A nivel nacional, las personas del quintil 1, el más pobre, tuvieron una disminución del ingreso de 24,6%. Y los del quintil 5, el más rico, redujeron su ingreso en 10,1%. El mayor impacto que ha tenido la pandemia en los pobres contribuyó al aumento de la desigualdad.

La pobreza multidimensional creció y se amplió la brecha educativa

La pobreza multidimensional tiene una mirada más amplia que la pobreza monetaria, e incluye cinco dimensiones: educación, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud y vivienda. La pobreza multidimensional creció menos que la monetaria porque la mayoría de las variables que la componen son menos sensibles al ciclo económico. Para el conjunto del país, entre el 2019 y el 2020 la incidencia pasó de 17,5 % a 18,1 % (Cuadro 6). Este porcentaje es inferior al de 2018, que fue de 19,1 %. Estos cambios ligeros muestran que la pandemia no tuvo una repercusión significativa en el índice total. No obstante, es necesario observar con cuidado lo sucedido con la inasistencia escolar.

Cuadro 6 - Incidencia de la pobreza multidimensional (2010-2020)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019	2020
Caribe	44,6	41,1	40,8	37,0	34,1	30,9	26,4	32,9	28,1	28,7
Oriental	27,2	28,1	27,4	24,0	17,3	16,8	16,1	15,7	15,2	14,5
Central	28,9	28,4	24,7	23,9	26,2	20,6	17,2	17,4	15,2	17,9
Pacífica	41,4	40,2	34,9	36,3	34,0	32,5	32,9	32,8	26,3	30,9
Bogotá	12,0	12,1	11,1	8,7	5,2	4,6	5,6	4,1	7,1	7,5
Antioquia	27,6	25,3	21,9	22,1	19,4	18,4	15,0	15,3	15,7	14,9
Valle Cauca	24,4	25,5	21,1	16,9	16,5	16,2	12,4	14,1	10,8	11,1
Nacional	29,7	28,8	26,5	24,3	21,6	19,8	17,6	19,1	17,5	18,1

Fuente: DANE

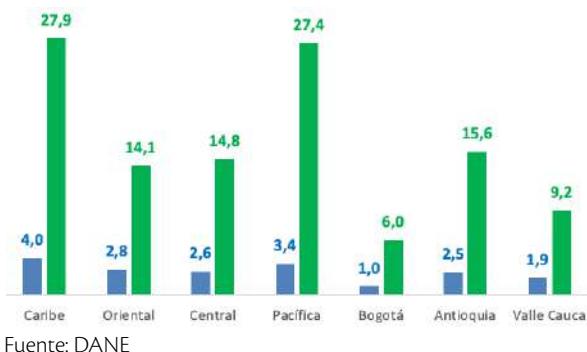
Para medir el impacto de la pandemia, el DANE fue más allá de la matrícula, y examinó el acceso a internet y la existencia de equipos como celulares, computadores, etc. Si el hogar no tiene conexión se supone que está privado en materia educativa, y entonces se dice que el hogar presenta privación en la variable inasistencia escolar.

Los resultados muestran que el deterioro de las condiciones educativas fue evidente y, además, que se amplió la brecha urbano/rural. Entre 2019 y 2020, en las ciudades los hogares que tuvieron inasistencia escolar pasaron del 2,1% al 12,4%, y en el campo del 4,6% al 30,1%.

Para corregir este daño estructural se requiere un cambio radical en la política educativa del país. La profundidad de la brecha urbano/rural es inaceptable. Con razón, a nivel internacional se comienza a insistir en la necesidad de que el acceso a internet se considere como un derecho universal. Debe existir una conexión básica garantizado por el Estado. El acceso a internet cada vez adquiere mayor relevancia, y ello se hizo más evidente con la pandemia.

No solamente existe una brecha entre lo urbano y lo rural, sino que también se constatan diferencias sensibles entre regiones (gráfica 2).

Gráfica 2 – Incidencia de la inasistencia escolar por regiones (2019 y 2020)



Fuente: DANE

En la dimensión educativa, los resultados más negativos se observan en las regiones Caribe y Pacífica. La inasistencia escolar llegó, respectivamente, a 27,9% y a 27,4%. El panorama fue menos malo en Bogotá, donde la incidencia fue de 6%.

La medición más exigente que hizo el DANE de la inasistencia escolar puso en evidencia las enormes desigualdades que existen en el país en materia digital. El empeoramiento de la situación no se le puede atribuir solamente a la pandemia. Desde antes ya era notoria la falta de acceso a internet, y la ausencia de equipos en los hogares, sobre todo en los más pobres.

La diferencia entre regiones muestra que la política pública tiene un margen de maniobra importante, y que es posible contrarrestar, así sea de manera parcial, los efectos negativos derivados de la pandemia. Si los hogares hubieran tenido conexión a internet y equipos adecuados, el deterioro de la calidad educativa habría sido menor.

Equilibrios macro y pobreza

Hay una relación directa entre los equilibrios macro y la pobreza. La pandemia golpeó muy duro porque la estructura económica es frágil. Los déficits en cuenta corriente y fiscal son la expresión clara de un país con baja competitividad en el mercado internacional, que además tiene un Estado pequeño que no logra responder a las necesidades colectivas.

En medio de la difícil situación actual, es completamente inadecuado proponer austeridad fiscal, como lo está haciendo el gobierno. En lugar de ello se necesita que el Estado asuma un papel de liderazgo y que contribuya de manera efectiva a la reactivación y al cambio de la matriz energética. Para lograr este propósito es indispensable que haya más impuestos y que éstos sean progresivos, de tal forma que logren un doble propósito: mejorar el recaudo y contribuir a la reducción de las desigualdades.

Bibliografía

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021. Bogotá.



Sustitución de cultivos, acuerdo de paz y paro nacional

Midiendo superficies y nadando en cocaína

**PEDRO JOSÉ
ARENAS GARCÍA**

Cofundador de
Corporación Viso Mutop
Ex alcalde de San
José del Guaviare

Cada año Colombia es evaluada por la cantidad de cultivos de coca y el potencial de cocaína, lo cual contradice recomendaciones internacionales sobre desarrollo alternativo y va en contravía de la reducción de riesgos y daños en política de drogas

La Oficina Nacional de Control de Drogas –ONDCP- de los Estados Unidos reportó, a finales de junio pasado, que en el año 2020 los cultivos de coca en Colombia crecieron quince por ciento con respecto al 2019. En dicho informe se aseguró que también creció el volumen de cocaína producida en el país. De acuerdo a ese reporte, serían 245.000 hectáreas cultivadas y más de 1.010 toneladas métricas de cocaína refinada³¹. En ese mismo mes, la Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito –UNODC- había reportado un descenso del siete por ciento en la superficie

cultivada, aunque admitía que la producción de cocaína subió a 1.228 toneladas³². Es decir, los dos reportes contienen diferencias en la cantidad de cultivos pero coinciden en que ahora se produce más cocaína que nunca antes³³.

El 30 de junio, el Ministro de Defensa, Diego Molano, celebró la incautación de un laboratorio en Samaniego, Nariño, en el que fueron halladas seis toneladas de cocaína. Según el Ministro, esa producción pertenecía a las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional –ELN³⁴. El

32. Más información sobre lo que dijo la UNODC para Colombia en: <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilícitos-en-colombia-2020.html>

33. La oficina de drogas de la ONU ha sostenido que Colombia sigue produciendo más del setenta por ciento del total de la cocaína que se consume en el mundo, y autoridades de EEUU aseguran que el noventa por ciento de la cocaína incautada en su suelo proviene de Colombia.

34. En 2020, el ELN había emitido un comunicado diciendo que nada tiene que ver con el narcotráfico ni con ninguna



Fiscal Francisco Barbosa celebró dicho “golpe al narcotráfico”, el cual tendría un valor de nueve millones de dólares³⁵. Los funcionarios aseguraron que éste fue el golpe más importante en lo corrido de 2021. Una noticia espectacular que sirvió para titulares de prensa, la cual se suma a los reportes del gobierno en los que da cuenta de la destrucción de ciento treinta mil hectáreas de cultivos de coca a través de la erradicación forzada en 2020, la cifra más alta de los últimos tiempos, y de la incautación de quinientas cinco toneladas de cocaína en ese mismo año. Así las cosas, el lector podría interpretar que el estado colombiano obtiene resultados en su lucha contra el tráfico de drogas.

La respuesta del Presidente Iván Duque³⁶ al reporte de la Casa Blanca indicó nuevamente que su apuesta por el prohibicionismo puro y duro continuará, sin revisar sus planes y sus indicadores en política

fase de su cadena, “no tenemos laboratorios, cocinas, pistas, rutas de exportación de cocaína y tampoco tenemos que ver con negocios de precursores químicos”. Puede ver nota de prensa aquí: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/eln-pide-a-la-onu-que-por-verificacion-certifique-que-no-tiene-vinculo-con-el-narcotrafico/20201013/nota/4077300.aspx>

35. <https://www.elespectador.com/judicial/incautan-seis-toneladas-de-cocaina-al-eln-en-selvas-de-narino/>

36. “El Presidente Iván Duque lo ha reiterado: el peor enemigo de la Política de Paz con Legalidad es el narcotráfico. No claudicaremos en sentar el rumbo hacia una Colombia libre de coca, con territorios seguros y prósperos...”. En: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ivan-duque-gobierno-responde-a-informe-de-aumento-de-cultivos-598802>

de drogas. Según el gobierno corresponde seguir erradicando forzadamente, sin importar los riesgos y daños que dicha estrategia conlleva para las comunidades, la cual implica violaciones a derechos humanos y la falta de implementación oportuna y adecuada de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz de 2016, entre el Estado y las FARC EP. En su retórica el principal problema de Colombia es el narcotráfico, el cual financia grupos armados que terminan desestabilizando las instituciones, aún más en coyunturas como la del reciente paro nacional.

- Récord histórico de erradicación manual de 130.171 hectáreas de coca.
- Récords históricos de interdicción:
- 505,6 toneladas métricas de cocaína incautadas.
- Cifras destacadas en la lucha de Colombia contra el narcotráfico:
 - 8.66 millones de galones de insumos líquidos incautados.
 - Más de 44 toneladas de insumos sólidos incautados.
 - 5.233 infraestructuras destinadas a la producción de drogas destruidas.
 - 546 toneladas de hoja de coca incautadas.
 - 63,6 toneladas de base de coca incautadas.

Datos tomados de comunicado emitido por la Presidencia de Colombia el 25 de junio de 2021

Pero los “records” presentados por el Gobierno distan mucho de constituirse en verdaderos golpes al narcotráfico y menos todavía al mercado mundial de drogas. Apenas son “la repetición de la repetidora” anual de cifras en las que pareciera existir una competencia de funcionarios por ver quien muestra más resultados.

Esta competencia de cifras de hectáreas e incautaciones se asemeja a las de encarcelamiento por delitos de drogas³⁷, estadística que presenta como si fueran narcotraficantes a sencillos portadores de sustancias o consumidores. Por otra parte, en 2020, en el departamento de Córdoba aparecieron denuncias de “falsos positivos” en erradicación de cultivos³⁸. Y en el trámite del Plan de Desarrollo 2018-2022, el Departamento Nacional de Planeación admitió ante el Congreso colombiano un indicador de resiembra que denota la inutilidad del gasto militar en erradicación y peor aún su bajísimo impacto en el mercado de cocaína³⁹.

¿Atisbos de una nueva política por parte del Congreso y el Presidente de los EEUU?

Bajo la Presidencia de Joe Biden se notan algunos atisbos de cambio en la política de drogas dentro de Estados Unidos, en comparación con la administración de Donald Trump. La ONDCP y el

Departamento de Estado han emitido declaraciones en las que se pone más acento en políticas de salud para su población, lo cual contradice una parte de la llamada “guerra contra drogas” declarada por Richard Nixon en junio de 1971. A su turno, la Comisión Hemisférica de Drogas del Congreso de los EEUU, en Diciembre de 2020, después de meses de investigación propuso a la Casa Blanca un nuevo enfoque en las políticas de drogas. Mecanismos como la certificación anual, que da cuenta del grado de compromiso en la lucha contra drogas por parte de los países, resultan “anacrónicos”⁴⁰ según un documento que se hizo público. También se dijo allí que la extradición debería revisarse, pues en la práctica ya no asusta a los narcotraficantes⁴¹, quienes en la mayoría de casos prefieren ser enviados ante la justicia de Estados Unidos, muy al contrario de cuando el cartel de Medellín pregonaba, en los años ochenta, preferir “un cementerio en Colombia y no una cárcel” en aquel país⁴².

Otro reporte que contiene un análisis crítico de la política norteamericana hacia Colombia fue presentado este año por el International Crisis Group, elaborado por Elizabeth Dickinson, después de varios recorridos por zonas rurales del país preguntando sobre coca, erradicación y violencia, el cual concluyó que EEUU y Colombia deberían revisar sus acciones puesto que “...Centrar el poder punitivo del estado en un cultivo ilícito está destinado a fracasar hasta que los agricultores tengan una mejor opción”⁴³. En dicho informe se cuestiona principalmente la erradicación forzada

37. Cada hora son capturadas nueve personas por delitos de drogas en Colombia, según el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho. Ver: <https://pacifista.tv/notas/en-colombia-cada-hora-capturan-a-nueve-personas-por-delitos-de-drogas/>

38. Las denuncias provienen de campesinos, erradicadores y organizaciones regionales. Vea el informe de un noticiero nacional en: <https://noticias.caracoltv.com/informes-especiales/denuncian-falsos-positivos-en-erradicacion-de-illicitos>

39. (...) En las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo, la Directora de Planeación Nacional Gloria Alonso señaló ante las comisiones del Congreso de la República que en las proyecciones de cultivos debían incluir los cultivos resembrados, por lo cual la meta trazada por este gobierno exigía siempre calcular una extensión superior a la realmente existente, dado que según la propia Policía Nacional, donde se erradica de manera forzada la resiembra llega al 35%. De tal forma que nunca se puede partir, según lo dicho por el DNP, de la cifra dada por el SIMCI, sino de ella más un 35% (...). Arenas, P. 2019. Cita tomada de <https://www.cenae.org/vida-que-celebrar-de-cifras-y-mediciones-sobre-cultivos-ldquoilialcutecitosrdquo.html>

40. <https://es-us.noticias.yahoo.com/reporte-proceso-certificaci%C3%B3n-drogas-eeuu-031350872.html>

41. Un caso recordado en este aspecto es el de Camilo Torres Martínez, alias “fritanga”, confeso narcotraficante, quien cuando caminaba rumbo al avión de la DEA, en el cual iba a ser remitido ante una Corte Federal de la Florida, hizo varias veces señal de victoria, en celebración por dicha extradición. <https://www.vanguardia.com/colombia/alias-fritanga-fue-extraditado-a-estados-unidos-LYVL205592>

42. Un corrido popular del músico Uriel Henao, hizo famosa la frase “prefiero una tumba en Colombia”. <https://www.youtube.com/watch?v=MOc1SfxbFT4>

43. Crisis Group hizo circular su informe ante autoridades funcionarios de la Casa Blanca, así como entre congresistas de ese país, al tiempo que adelantó una amplia difusión ante la prensa, ONG y centros académicos. Ver el resumen de ese informe en: <https://>

y las aspersiones aéreas con glifosato, así como el bajo nivel de cumplimiento del Gobierno Duque a los pactos de sustitución voluntaria de cultivos derivados del acuerdo de paz.

Un pronunciamiento a favor de opciones de desarrollo también provino del Director de la UNODC en Colombia, Pierre Lapaque, quien señaló que lo mejor es la sustitución voluntaria de cultivos. Los acuerdos con campesinos demuestran, desde finales de los ochentas, que donde las familias se comprometen a erradicar voluntariamente, ellas honran su palabra. Por ejemplo los indígenas han confirmado su compromiso con programas alternativos, y Consejos Comunitarios Afro en Nariño también han demostrado su cumplimiento. Aunque la medición de éxito de un programa no puede ser limitada a ese indicador. Más bien, la superación de la monodependencia de ingresos basados en el cultivo de coca, es una consecuencia de acciones más amplias que contemplen, de entrada, una reducción progresiva, la participación local y los medios de vida alternativos.

Por su parte, el Embajador de Estados Unidos en Colombia, en entrevista con *El Espectador*, dio a conocer algunos aspectos de la nueva política de ese país hacia Colombia, a propósito del reporte de la Casa Blanca que hemos citado aquí. Según Philip Goldberg, un diplomático de carrera: 1. La demanda mundial de cocaína aumentó durante la pandemia, llegando también a países de Asia, mientras que crece en EEUU y Europa. Es decir que su país acepta tener una responsabilidad en el mercado de drogas vigente, por lo cual la Presidencia de Biden propende por ofrecer alternativas a los usuarios de drogas y reducir el encarcelamiento por delitos asociados al consumo; 2. Las diferencias de cifras con la UNODC se deben a metodologías y fechas diferentes, en cómo se hacen las mediciones de las dos entidades, y para ello deben reunirse equipos técnicos a hacer revisiones; 3. Plantea una estrategia integral contra el narcotráfico, que contribuya al desarrollo social y económico de las zonas más pobres y conflictivas

www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/87-deeply-rooted-coca-eradication-and-violence-colombia

del país, en las cuales muchas veces ni siquiera hay presencia del estado; y 4. Es mejor hacer negociaciones y acuerdos con las comunidades para sustituir las cosechas de coca que seguir erradicando forzadamente para siempre⁴⁴.

A pesar de estas declaraciones que abogarían por un rol más protagónico de USAID en materia de desarrollo alternativo, los Estados Unidos no contribuyen con el Programa Nacional de Sustitución –PNIS- dado que tienen restricciones legales que les impiden apoyarlo debido a la participación en éste de representantes de las extintas FARC EP, las cuales no han salido de la lista de organizaciones terroristas. Esto lleva a la USAID a intervenir en territorios según su propia focalización y sus propios temas de interés. De otra parte, la agresiva política exterior de EE.UU. hacia Venezuela sigue pasando por Colombia. La narcotización de la agenda bilateral juega un papel determinante y desde ella se continúa exigiendo a Colombia mostrar resultados rápidos contra la oferta de cocaína.

Dado que la legalización es un escenario lejano todavía, y teniendo en cuenta que los cultivos están ubicados en las zonas más conflictivas, el gobierno de Colombia busca combatir a los grupos generadores de violencia que se financian con el dinero del narcotráfico. De hecho, en esto coincide la postura del Embajador con la repetida por varios Ministros de Defensa, según la cual, la violencia y más aún las masacres, se originan en la existencia del narcotráfico⁴⁵. De tal suerte que reducir el narcotráfico significaría menos masacres, y para afectar al narcotráfico habrá que atacar los cultivos. Ergo, los cultivos son los culpables de la violencia. En esta lógica, está a la orden del día el aumento de militares y policías en las zonas donde la economía de la coca es la principal economía campesina para efectuar erradicaciones forzadas y los programas

44. Vea la entrevista completa en: <https://www.espectador.com/mundo/record-de-cultivos-de-uso-illicito-en-colombia-otra-se-cuela-del-covid-19/>

45. El Ministro Carlos Holmes Trujillo (q.e.p.d.) insistió muchas veces en dicha lógica. Ver: <https://www.radiosantafe.com/2020/12/15/ministro-de-defensa-insiste-que-el-narcotrafico-es-la-razon-de-las-masacres-en-colombia/>



de sustitución se convierten en apéndice de las estrategias coercitivas y del uso de la fuerza por parte del estado.

Erradicación forzada y derechos humanos

La estrategia de reducción de la oferta de cocaína llevó a que Colombia aplique desde finales de los años noventa la política de “coca cero” o “tolerancia cero”, la cual fue probada en Bolivia en los “gobiernos neoliberales” denunciados por Evo Morales Ayma, desde el movimiento de sindicatos de cocaleros (agricultores de la coca) y quien fuera Presidente de ese país posteriormente⁴⁶. Bajo la creencia de que es posible eliminar todos los cultivos se emprendieron campañas que emplearon diversas técnicas: destrucción de rústicos laboratorios, militarización de la vida de comunidades, interdicción fluvial, terrestre y aérea, control de insumos usados en el procesamiento de la pasta base pero también en la vida diaria, tales como el cemento, la sal y la gasolina, judicialización de campesinos, programas de sustitución forzada de cultivos, hasta las erradicaciones terrestres y las aspersiones aéreas, entre otras acciones desplegadas desde 1986⁴⁷.

Pero la erradicación forzosa conlleva choques con comunidades campesinas que reclaman el reconocimiento de sus derechos ciudadanos, la generación de oportunidades lícitas y la gradualidad en su dejación de los ilícitos. La erradicación se ha tornado violenta puesto que se trata de operaciones militares y policiales que desconocen la secuencia correcta que está contenida en los Principios Rectores del Desarrollo Alternativo⁴⁸ que fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2013; van en contravía de las

46. Maccolman Leslie, Coca Cero, Cocaína Cero y la Ascensión de Evo Morales: Una Genealogía del Desarrollo Alternativo en el Chocó. En: https://racimo.usal.edu.ar/2784/1/P%C3%A1ginas_desdeUNI%270065398-Coca_cero%C2_coca%C3%ADna_cero_y_la_ascensi%C3%B3n_de_Evo_Morales.pdf

47. En este año se promulgó la Ley 30/86 o primer estatuto de estupefacientes en Colombia, con el cual también se dio impulso a la dirección de antinarcóticos de la Policía Nacional.

48. Puede verse el documento completo en: <https://es.scribd.com/document/455425968/A-RES-68-196-S-Principios-rectores-de-desarrollo-alternativo>

Directrices Internacionales de Derechos Humanos y Políticas de Drogas adoptadas por la OMS y el PNUD⁴⁹, entre otras agencias del sistema de la ONU; y no respetan la secuencia establecida en el Acuerdo de Paz de 2016, el cual es política pública vigente según la Corte Constitucional colombiana⁵⁰. En el Punto 4 de dicho Acuerdo se advierte que primero se debe ofertar la vinculación a programas de sustitución voluntaria y solo en caso de negativa de las comunidades o de imposibilidad por razones de fuerza mayor se podría aplicar la erradicación forzada.

El gobierno de Iván Duque revirtió ese abordaje y priorizó la erradicación forzada. Aumentó los grupos móviles de erradicación y decidió tramitar a toda costa el regreso de las aspersiones aéreas con glifosato⁵¹. Más campañas terrestres de eliminación de cocaes conllevaron más enfrentamientos y desconfianzas con el campesinado. El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria registró “95 incidentes entre campesinos y fuerzas del Estado entre 2016 y 2020”, pero el Ministerio de Defensa señaló a noticias Caracol TV que en 2020, se presentaron 1.862 “choques violentos” entre sus tropas y las comunidades, dando cuenta de 107 heridos entre el personal encargado –por ese ministerio- de la erradicación (por diversas causas entre ellas los campos minados).

49. Ver las directrices en: <https://visomutop.org/directricesinternacionalessobrederechoshumanos-y-politicade-drogas/>

50. Para ampliar sobre este punto se puede ver una publicación de la Fundación Böell, escrito por Salomón Majbub, en 2018, en: <https://drive.google.com/file/d/18T6uT0MhElaLOCvnXwe3RV4fvjq7-9w3/view>

51. Desde la campaña presidencial de 2018, Iván Duque se proponía utilizar el glifosato en campañas aéreas de fumigación; sin embargo, se encontró con una tutela del pueblo de Nóvita (Chocó) en la que se reclama por el derecho a la consulta previa en ese tipo de operaciones. En dicha sentencia la Corte Constitucional estableció las condiciones técnicas, sociales y ambientales en que el Gobierno puede volver a usar esa técnica. Desde 2019, los Ministerios de Justicia y Defensa, se han propuesto cumplir tales exigencias. A la fecha no han podido cumplir con todos los aspectos requeridos por el alto tribunal. Ver: <https://ridh.org/news/vuelven-a-colombia-las-fumigaciones-con-glifosato/>

En marzo 26 del presente año, el Programa Somos Defensores, la Asociación Minga y la Corporación VisoMutop, presentaron un informe sobre agresiones a defensores de derechos humanos vinculados a la sustitución voluntaria⁵². Allí se da cuenta de setenta y cinco homicidios cometidos contra líderes y lideresas sociales que promovían la búsqueda de alternativas a los cultivos de coca desde que se firmó el Acuerdo de Paz, hasta finales de 2020.



Fuente: Noticiero Caracol TV en Febrero 2 de 2021, con base en datos del Ministerio de Defensa.

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Agencia de Renovación del Territorio, aceptó en una reunión de trabajo conjunta con las organizaciones que prepararon el informe que, según sus registros, iban setenta y tres casos, lo que evidencia el riesgo que existe para los liderazgos comunitarios el dedicarse a la dinamización de la sustitución de cultivos, dada la multiplicidad de intereses en zonas como Antioquia, Córdoba, Catatumbo, Nariño y Putumayo, en las que además el estado no es capaz de garantizar la seguridad de las comunidades inmersas en la decisión de abandonar la coca.

En dicho informe también se registran homicidios de campesinos, indígenas y afrodescendientes que se niegan a la erradicación forzada sin haber recibido previamente la oportunidad de acogerse a proyectos alternativos. Estos casos se evidenciaron con mayor fuerza en lugares donde la erradicación forzada se

52. Ver el informe completo en: <https://visomutop.org/informe-especial-la-sustitucion-voluntaria-siembra-paz/>

desarrolló sin ninguna interlocución con autoridades civiles locales u organismo de derechos humanos, a lo cual se sumó el desconocimiento del principio de diálogo con las organizaciones campesinas que ejercen influencia en las zonas con cultivos de coca. En Junio de 2020⁵³, considerando el creciente número de denuncias por afectaciones causadas al tejido social de las comunidades mediante la erradicación forzosa, junto con el investigador Ricardo Vargas, reclamamos que el gobierno nacional cumpliera con sus obligaciones legales en las operaciones de erradicación, atendiendo unos mínimos parámetros de información a los organismos de derechos humanos, tales como las Personerías, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, además de las organizaciones locales que promueven garantías y derechos de las poblaciones.

Aunque en este periodo la Defensoría del Pueblo⁵⁴ no ha asumido la abogacía que le corresponde a favor de las comunidades, se conoce de personerías municipales, ONG internacionales acompañantes en territorio, así como de organizaciones locales que han cumplido un rol de mediadores, facilitadores de diálogo y búsqueda de alternativas, las que no siempre son escuchadas por los encargados de la erradicación forzada, cuya única meta es la eliminación de hectáreas siguiendo órdenes de Bogotá. En esta dirección, actualmente, varias gobernaciones han expedido decretos que buscan garantizar el derecho a la protesta social aun en casos de oposición a la erradicación forzada, como el Decreto 0203 de la Gobernación de Putumayo⁵⁵,

53. Ver el texto completo del documento en https://colombiapeace.org/files/200630_viso.pdf

54. Aunque las críticas a la gestión del Defensor del Pueblo Carlos Camargo se extienden a casi todo el país, por su falta de protagonismo en la defensa de los derechos humanos, éstas generaron indignación nacional cuando guardó silencio durante varios días del paro nacional, mientras que organizaciones de derechos humanos denunciaban múltiples violaciones cometidas por miembros de la fuerza pública. Un ejemplo en: <https://www.msn.com/es-co/noticias/politica/le-llueven-cr%C3%ADticas-al-defensor-por-su-silencio-durante-el-paro-nacional/ar-BB1gjGnW>

55. El 22 de junio de 2021, el gobernador de Putumayo, Álvaro Granja Buchelli, expidió el decreto 0203 por medio del cual se adopta el protocolo para garantizar el derecho a la protesta social pacífica de la región andino amazónica, como resultado de la interlocución con la Mesa de voceros del paro regional. <https://miputumayo.com.co/2021/06/27/putumayo-ya-tiene-protocolo-para-la-protesta-social-pacifica/>

el cual contiene unas acciones dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta social pacífica y del ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, así como a la igualdad; atendiendo a los mecanismos para la garantía de derechos de los manifestantes y los ciudadanos, inclusive de quienes no participan en la protesta.

La sustitución voluntaria, lenta pero más sostenible

El Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos basó sus éxitos iniciales en acuerdos colectivos e individuales, llegando en menos de un año (entre 2017 y 2018) a casi cien mil familias cocaleras. Cientos de asambleas comunitarias, realizadas en una decena de cincuenta y seis municipios de catorce departamentos, permitieron que voluntariamente se erradicaran más de 44.000 hectáreas⁵⁶, en una acción completamente pacífica, sin necesidad de amenazas de judicialización y sin operaciones militares detrás. Pero quienes buscaban resultados rápidos en reducción de hectáreas pusieron en competencia al PNIS con el Ministerio de Defensa y advirtieron el bajo impacto de dicho programa, no por la generación de confianza con las comunidades sino por la relación hectáreas versus número de familias participantes. Y desde ahí vinieron las acusaciones de inefficiencia, primero, y, luego, de resiembra por parte de funcionarios, curiosamente algunos de ellos encargados de la implementación de la paz.

El Presidente Juan Manuel Santos, quien había firmado el Acuerdo del Teatro Colón, fue también quien dio la orden, en 2017, de que, por una parte el Ministerio de Defensa erradicara 50.000 hectáreas, y por la otra, la dirección del PNIS convenciera a miles de familias para que arrancaran otras 50.000 hectáreas.

<https://cnnespanol.cnn.com/2018/05/16/por-que-colombia-no-alcanzara-a-cumplir-la-meta-de-erradicar-50-000-hectareas-de-cultivos-de-coca/>

Vista en perspectiva fue una competencia desigual entre un sólido ministerio con miles de uniformados, presupuesto y logística a su servicio, y un programa recién creado que llegó a muchos territorios, gracias a la participación de delegados de FARC en proceso de reincorporación, y a organizaciones campesinas y comunales que se comprometieron con el proceso de sustitución. Conocida la oferta del PNIS y las contradicciones creadas por el mantenimiento del uso de la fuerza, en poco tiempo aparecieron problemas de seguridad en zonas de Guaviare⁵⁷, Caquetá, Putumayo y Arauca entre otras, donde misiones de la UNODC no pudieron verificar en campo “el levantamiento de las matas” por parte de las familias. En el trasfondo se fue rezagando la integralidad del Programa y la articulación con otras entidades como los municipios y las gobernaciones.

El ofrecimiento de un paquete de subsidios monetarios, conocido como Plan de Atención Inmediata –PAI- como parte inicial del programa de sustitución PNIS, fue interpretado por una gran cantidad de familias, y por no pocos analistas, como un intercambio de plata por matas. Los indicadores sociales de acceso a la propiedad de la tierra, de superación de pobreza, escolaridad, vivienda, servicios de agua y saneamiento, entre otros, cedieron a las discusiones por el trueque comentado. Esta situación comprometió al gobierno a gestionar fondos que después fueron operativizados mediante un acuerdo con la UNODC, la cual tuvo a su vez socios locales en la implementación de pagos a las familias participantes en el programa. En los primeros dos años de monitoreo de esa agencia, mes tras mes certificó que el nivel de cumplimiento de las familias campesinas alcanzó el noventa y ocho por ciento, mientras que el nivel de resiembra de quienes se vincularon a la sustitución voluntaria fue inferior al 0,8%.

Debe advertirse al lector que el concepto de sustitución ha sido superado en el debate internacional sobre políticas de drogas en el ámbito del cultivo y los cultivadores. Reivindicando los

principios del desarrollo alternativo, los derechos humanos y el comercio justo, investigadores del Transnational Institute⁵⁸ y de la cooperación alemana han introducido temas asociados a la tenencia de la tierra, el vínculo con la reducción de la pobreza rural, lazos que juntan las apuestas de desarrollo con el medio ambiente y el acceso sostenible a mercados lícitos. En la Mesa de Diálogos de La Habana se impuso una mirada agrarista sobre la problemática asociada a los cultivos, y la idea de que en Colombia no se ha hecho sustitución en serio. Sin embargo, este enfoque no cuenta con el mercado mundial como un factor que motiva la producción, al tiempo que la falta de una rápida y simultánea implementación de los acuerdos con comunidades permitió que nuevas zonas reemplazaran las que se salían de los cultivos..

Al asumir el gobierno, Duque y su consejero de posconflicto acusaron al PNIS de haber sido mal planificado, de actuar de manera improvisada y de generarle costosas obligaciones presupuestales al Estado. Bajo esas premisas, el programa fue ralentizado, se incrementaron los filtros de exclusión⁵⁹ establecidos por la burocracia bogotana, y fueron suspendidas y excluidas cerca del catorce por ciento del total de las familias participantes cambiando buena parte de las reglas del juego conocidas por las comunidades. La tecnocracia dejó de convocar las instancias de participación⁶⁰ en las que tenían asiento delegados de FARC-EP y de organizaciones sociales en la estructura del PNIS, y gradualmente se dejó de contar con la asesoría y monitoreo de la UNODC. Así las cosas, pasaron tres años para que el gobierno Duque empezara

58. Sugiero ver de Martin Jelsma el documento “vasos comunicantes”. Un resumen puede verse en: <https://www.tni.org/es/publicacion/vasos-comunicantes-derechos-humanos-cultivo-illicito-y-desarrollo-alternativo>

59. En varias zonas del país hubo familias excluidas del PNIS sin el debido proceso. Un caso concreto ocurrió en Putumayo, el cual contó con asesoría de Dejusticia. Ver <https://www.dejusticia.org/campesinos-excluidos-del-pnis-en-putumayo-y-narino/>

60. El Decreto 896 de 2017 creó el PNIS y estableció una estructura organizativa de la que formaban parte vocerías comunitarias: comisiones municipales de planeación, comisiones de evaluación, comités técnicos, consejos asesores territoriales y junta nacional de direcciónamiento estratégico.

57. Ver: <https://www.elpais.com.co/colombia/asi-fue-el-secuestro-del-funcionario-de-la-onu-en-guaviare.htm>

a atender a cuenta gotas los compromisos de inversión contemplados en materia de proyectos productivos en el PAI del PNIS⁶¹.

La administración Duque fue abandonando⁶² las prioridades del acuerdo de paz y formuló otras iniciativas en su reemplazo: "Hecho a la medida" y "pago por servicios ambientales", manteniendo a flote, con escasa financiación, los programas de la Agencia de Tierras⁶³. Pero las cifras suministradas por el propio gobierno reflejan un escaso avance en sus apuestas, un bajísimo número de hectáreas y de familias intervenidas, y un reducido impacto en los territorios.



Fuente: trino publicado por la Unidad de Restitución con motivo de evento "Catatumbo sostenible", realizado el 25 de junio de 2021, en Sardinata Norte de Santander.

Aunque este gobierno dio un impulso inicial a los PDET, terminó dejando a un lado la participación ciudadana que movió la primera etapa de la construcción de tales planes, sustituyéndola por firmas consultoras que diseñaron una hoja de ruta única, para terminar dedicado principalmente a la priorización de proyectos tramitados a través del OCAD Paz, y por último, a resguardar los respaldos de sectores políticos que se apropiaron en los territorios del discurso y de los proyectos PDET. La Consejería para la Estabilización reportó, mientras se escribía esta nota, que a través del OCAD Paz se han aprobado 365 proyectos por valor superior a los 3,7 billones de pesos.

Cultivadores y Paro nacional

Durante las protestas de abril de 2021, comunidades campesinas de Nariño, Sur de Cauca, Caquetá, Putumayo, Meta, Guaviare, Cesar, Catatumbo y Arauca se vincularon a la protesta nacional, que hasta Mayo fue mayoritariamente urbana. Entre sus demandas se encuentran el cese del uso de la violencia oficial contra el campesinado, el no regreso de las aspersiones aéreas con glifosato, el fin de la operación artemisa desencadenada por la Fiscalía y el Ejército contra campesinos ocupantes de áreas protegidas so pretexto de la defensa del ambiente, así como el cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria y la incorporación de nuevas familias a estrategias de reducción de cultivos, entre otros temas.

En Putumayo, la protesta, denominada "paro andino amazónico" se situó principalmente en Villa Garzón y San Miguel, por su importancia estratégica, el uno en la conexión con Mocoa y el sur del Huila, y el otro en la comunicación con Ecuador. Allí además de los temas comunes enunciados en el párrafo anterior, se incluyeron asuntos relacionados con los daños causados por la expansión acelerada de la industria petrolera. De hecho, los manifestantes se "tomaron" las instalaciones de pozos y baterías petroleras de propiedad de la multinacional canadiense Gran Tierra Energy, cansados de esperar más de un mes a que el gobierno central les brindara atención. El 1 de junio, la fuerza pública, en cabeza del jefe de la

61. Información de prensa sobre avances del PNIS en la era Duque puede verse en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/pnis-panorama-de-sustitucion-de-cultivos-de-coca-tras-cumplirse-plazo-577139>

62. Por parte del PNIS se supo que fueron asignados, en junio del presente año, recursos para la etapa de proyectos productivos en los municipios de Briceño y San José del Guaviare, dos de los casos donde ha avanzado ese programa, a pesar de la crítica por la atención poco oportuna de los compromisos con las familias que arrancaron su coca.

63. El programa de subsidio SIRA que le entrega recursos a familias sin tierra para que la tengan, entregó en 2016 ciento treinta y seis subsidios en Briceño (Antioquia), y todavía no ha podido materializar para todos los beneficiarios la entrega de predios. Tampoco se ha conocido que la Agencia Nacional de Tierras haya adjudicado a nuevas familias dicho subsidio desde entonces. (nota del autor).

base antinarcóticos, disparó sobre los indígenas y campesinos causando la muerte de Jordany Estrella, uno de los jóvenes participantes de la protesta, estudiante de la Universidad del Cauca e hijo de campesinos, según denunció el Comité regional del paro⁶⁴.

Los manifestantes de Caquetá se movilizaron hasta Altamira por la carretera que comunica a ese departamento con el Huila y desde allí presionaron un acuerdo con el gobierno nacional que reconoció en primera instancia las garantías del derecho a la protesta⁶⁵. Lo mismo sucedió un mes más tarde en Buenavista, Villavicencio, en la carretera que comunica al Meta con Bogotá, después de múltiples incumplimientos de los representantes del gobierno nacional en la negociación. Y se hizo igual en Villa Garzón (Putumayo), después de varios días de tensión sobre la carretera, en una mesa que convocó el Gobernador del departamento. Por su parte, representantes de cuarenta y ocho consejos comunitarios afrodescendientes, después de ochenta horas de negociación, arrancaron al Gobernador de Nariño un acuerdo en el que se compromete a respetar la consulta previa en los planes de erradicación y a efectuar inversiones en salud, educación, infraestructura y vivienda, luego del cual se levantó un bloqueo sobre la vía al mar entre Pasto y Tumaco⁶⁶.

Es probable que el gobierno hiciera acuerdos en unos sectores y en otros no, lo cual impidió que se unificara un pliego nacional campesino, y las diferencias políticas en el seno del movimiento agrario tampoco facilitaron esa tarea, la cual nadie se propuso. Desactivadas las protestas el gobierno se ha dedicado a lavar su cara ante las comunidades con una agresiva campaña de medios y con la difusión de informes en los que da cuenta de millones de inversiones realizadas por Duque en el marco de la denominada “paz con legalidad”. El régimen, del cual hablara en su momento Álvaro Gómez Hurtado, se maquilla, creyéndose vencedor frente a estas jornadas de protesta, pero el malestar ciudadano expresado en las calles y carreteras no cesa, por el contrario aumenta.

64. <https://conexionputumayo.com/comite-de-paro-en-putumayo-exige-que-asesinato-de-joven-no-quede-en-la-impunidad/>

65. Un resumen de los temas incluidos en el Acuerdo logrado en Altamira se encuentra publicado por el portal prensa rural: https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article26925&fbclid=IwAR1L-2PwYJRNUMy-yYKMjbEG_Lf4PErQ18407Vm6ghpr7kFLcbVLUN-VojGDA

66. <https://www.bluradio.com/blu360/pacifico/consejos-comunitarios-del-pacifico-narinense-levantan-bloqueo-en-la-via-al-mar-tras-acuerdo>

El plebiscito por la paz, un proceso de participación ciudadana con el que toda Colombia perdió

CLARA ROCÍO
RODRÍGUEZ PICO

Profesora e investigadora del IEPRI,
Universidad Nacional de Colombia

El título de un reciente libro, editado por el IEPRI bajo mi coordinación editorial (Rodríguez, 2020)⁶⁷, asocia el triunfo del No en el plebiscito por la paz a una derrota del país en su conjunto. Contrario a lo que podría pensarse, esta alusión no tiene que ver con la idea de que, de haber ganado el Sí, automáticamente Colombia también habría ganado. Es indudable que el resultado de este evento, realizado un 2 de octubre hace ya casi cinco años, marcó el curso de lo ocurrido posteriormente e incidió en el cambio del mapa político, abriendo así la vía para que quienes se oponían al proceso de negociaciones de La Habana llegaran al poder. Consecuentemente, se afectó la implementación del Acuerdo Final no solo por el

limitado alcance logrado en prácticamente todos los puntos y por los intentos reiterados de desmontar aspectos sustantivos de lo pactado, sino por la exacerbación de la violencia contra firmantes y líderes sociales y el deterioro de las condiciones de seguridad en los territorios, lo que prácticamente nos ha puesto, utilizando las palabras del profesor Francisco Gutiérrez Sanín (2020), a las puertas de un “nuevo ciclo de la guerra en Colombia”. Sin embargo, pese a lo anterior, el sentido de “Ganó el No, perdió Colombia” es otro, que me gustaría explicar a continuación, para iniciar una presentación sobre los antecedentes, el contenido y propósitos de esta publicación.

Una herida abierta, que le duele a ambas partes.

Como se menciona en la portada del libro, “mirado desde la distancia, el sorpresivo y reñido desenlace no satisfizo ni a quienes, apoyando el Sí, no tenían plan B en caso de perder,

67. El libro se puede conseguir de manera gratuita en PDF o pedir en físico pagando el importe correspondiente en el siguiente link: <https://www.bubok.co/libros/226010/Gano-el-No-perdio-Colombia-La-refrendacion-de-la-paz-cuatro-anos-despues>

ni a quienes, apoyando el No, no esperaban ganar". Ninguna de las partes involucradas, ni ese medio país que se expresó en contra en las urnas, ni ese otro medio que por menos de un 0,5% de diferencia se pronunció a favor del Acuerdo Final, puede considerarse feliz con el resultado.

Una de las partes, la triunfadora, no ha ahorrado esfuerzos en señalar que mucho de lo que ha sucedido en el país posteriormente se debe a que no se respetó la decisión mayoritaria. La narrativa de "la trampa" y "el conejo" ha estado presente a lo largo de este cuatrienio y ha tomado fuerza recientemente, como lo muestra la alusión del expresidente Uribe frente a considerar ilegítimas a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y a todas las instituciones surgidas del Acuerdo, debido a que no se respetó el resultado del No en el plebiscito. Visión que fue avalada al día siguiente de esta audiencia, realizada en una de las haciendas del exmandatario, por la Senadora Paloma Valencia y por el precandidato presidencial Rafael Nieto Loaiza en declaraciones entregadas a Caracol Radio. Ambos respaldaron a Uribe e hicieron mención expresa -una vez más- al hecho de haberse sentido birlados por la forma en que se trató finalmente la refrendación de la paz entre Santos y las FARC. Un tweet de la senadora María Fernanda Cabal, en aparente reacción al planteamiento de otro precandidato del Centro Democrático, Oscar Iván Zuluaga, de respetar lo pactado (tal y como se establece en la Constitución) siempre y cuando la implementación esté "de acuerdo con las posibilidades fiscales que tiene el país", ilustra el mismo argumento. En palabras de la senadora Cabal: "Respetar la Constitución y la Ley es hacer cumplir el resultado del plebiscito, cuando el pueblo colombiano le dijó No al Acuerdo con las FARC" (García, 2020).

Pero la insatisfacción de los promotores del No en el plebiscito por la paz no se expresa solamente en la construcción de esta narrativa. En variadas ocasiones, y bien a través de iniciativas constitucionales y legislativas en el Congreso, bien mediante recursos no concretados de impulsar referendos ciudadanos, o ahora a través de propuestas como las de una amnistía general, han manifestado su intención

de modificar aspectos sustantivos del Acuerdo, relacionados sobre todo con la justicia transaccional y la representación de exguerrilleros de las FARC en el Congreso de la República. Es decir, aunque el triunfo del No en el plebiscito por la paz les garantizó el acceso al poder político, no les hizo posible "hacer trizas" las definiciones en torno a lo mencionado, con lo cual la frustración y el recurso mediático de culpar por ello al incumplimiento de la decisión ciudadana en las urnas no han dejado de estar presentes.

Pero si por los lados del No llueve, por los del Sí, no escampa, como dice el dicho. Descontado el efecto inmediato de la "plebitusa" (que incluso el exministro Guillermo Rivera, reconoció recientemente todavía sufrir⁶⁸), aun muchos de quienes apoyamos el proceso de paz vinculamos el pobre avance en su implementación a lo acaecido con el plebiscito por la paz y criticamos el carácter de oposición desleal de quienes defendieron el No. Esto es así porque a pesar de haber logrado que se modificara sustancialmente el acuerdo inicialmente firmado en Cartagena, de tal forma que, según el exjefe negociador Humberto de la Calle, se incluyó cerca de un 98% de las más de 500 propuestas, los líderes del No prefirieron privilegiar el propio interés electoral. Rompieron así el proceso de negociación con el gobierno Santos y le apostaron a los réditos derivados de mantener inamovible su férrea oposición a la paz pactada con las FARC, aun así la nueva versión hubiera sido delineada con buena parte de sus demandas, excluyendo, claro está, aquellas consustanciales al proceso de paz como el cambio de las armas por la política y la utilización de penas alternativas a la cárcel para los firmantes del acuerdo.

La frustración en este caso está asociada también a la imposibilidad de concretar un proceso que, sin esperarse fácil, sí contribuiría - como pareció vivirse inmediatamente firmado el Acuerdo- a finalizar un conflicto de más de medio siglo y a cambiar el

68. Sesión de Clausura de la Cátedra Jorge Eliecer Gaitán "La refrendación de la paz en Colombia: Balances, impactos y perspectivas", agosto 12 de 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=U-Ha4IXrla1A>

rumbo a un legado histórico que parece condenar el país a la violencia. Así mismo, puede considerarse también desleal y hasta antidemocrático el que, una vez surtido el proceso ante la Corte Constitucional, aceptándose incluso en esta máxima instancia algunas de los argumentos presentados en las demandas de representantes del Centro Democrático, se desconozca la legalidad de la refrendación a través del Congreso de la República y se acuda al recurso facilista y populista de “la trampa” y “el conejo”.

Con el triunfo del No ambos lados, tanto los que estaban a favor como en contra del proceso de paz perdieron y, a la vez, Colombia toda perdió porque se acentuó la polarización sobre determinados temas que se movilizaron en la campaña, creando fracturas en la sociedad que, en algunos casos, aún siguen vigentes. La herida dejada por este suceso sigue aún abierta y sin sanar y trabajar sobre ello se considera una tarea necesaria para la reconciliación nacional y la construcción de paz, sobre la que este libro propone trabajar.

La apuesta del IEPRI por reflexionar sobre el tema

El IEPRI reaccionó ante el resultado inesperado del plebiscito por la paz y realizó un evento el mismo 3 de octubre de 2016⁶⁹, en el que diversos académicos y analistas aventuraron explicaciones; a la vez se involucró en otros espacios de reflexión y defensa de la paz, surgidos al calor de la coyuntura. Con el paso del tiempo algunos profesores del Instituto expresamos el interés por profundizar en el tema, entendiendo que este era un acontecimiento que marcaría al país y se volvería necesario para entender determinados procesos históricos, una especie de “evento monstruo”, en la denominación del historiador Pierre Nora. En el proceso de darle concreción a esta idea y en el marco del efecto que se percibía generó al conjunto del país, se hizo evidente la necesidad de involucrar no solo a quienes

habíamos apoyado el Sí, sino a un espectro amplio de visiones sobre el tema, incluyendo obviamente a quienes promovieron el No e, incluso, la propia perspectiva de las FARC.

En este sentido se procedió a convocar una nómina de una veintena de posibles autores, a los cuales les solicitamos escritos de opinión en la materia. Estos esfuerzos, realizados a lo largo de los años 2017 y 2018, fueron, sin embargo, infructuosos. La campaña electoral del 2018 involucró a muchos de ellos, quienes no contestaron o desistieron de participar a pesar del compromiso inicial. El triunfo en las urnas en 2018 les debió hacer menos interesante o útil a los promotores del No expresar su postura en una publicación. De otro lado, el delegado formal para presentar la visión del ya convertido en partido, FARC, Jesús Santrich, nunca contestó y posteriormente se vio involucrado en los sucesos conocidos por la opinión pública.

En estas circunstancias, en octubre de 2018, a dos años del plebiscito, se organizó un nuevo evento de reflexión, en el cual se concretó el interés de quienes, finalmente, participaron en el libro⁷⁰. De ellos, solamente el constituyente y exalcalde de Bogotá, Jaime Castro, tuvo una postura claramente contraria al proceso de paz, como representante que fue del Comité Promotor “Mejor No”. Todos los otros autores le apostamos al Sí, si bien entre nosotros hay diferencias en el apoyo que uno u otro le da a momentos o eventos particulares dentro del proceso.

Contar estos antecedentes es importante porque explican varias de las características de Ganó el No, perdió Colombia, que, en mi opinión, vale la pena hacer explícito. En primer término, este aparente desbalance a favor de posiciones que respaldaron el acuerdo no pareció a la larga tan negativo. Frente a un discurso reiterado de fraude a la voluntad popular de quienes han estado en el poder en el último período, era necesario contraponer otras

69. Agencia de Noticias UN. (2016, octubre 4). Ganó el NO: Consecuencias y posibles escenarios. <http://unradio.unal.edu.co/nc-detalle/cat/en-el-medio/article/gano-el-no-consecuencias-y-positibles-escenarios-1.html>

70. EPRI. (2018, octubre 2). Dos años del plebiscito por la Paz: Reflexiones desde el Sí. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). <http://iepri.unal.edu.co/post/dos-anos-del-plebiscito/>

perspectivas de análisis que evidenciaran que el proceso tiene lecturas opuestas, quizás ambas con parte de razón en algunos puntos. No nos resignamos a la desaparición de la narrativa que encierra el Sí a la paz. En este sentido, las palabras de la prologuista, la profesora experta en mecanismos de democracia directa Yanina Welp, son bastante ilustrativas:

"Escribir la historia implica identificar, ordenar, seleccionar y finalmente interpretar una sucesión de acontecimientos dándoles un sentido. El análisis y la escritura de los procesos políticos pasan así a formar parte de la disputa política e ideológica misma. En este sentido, una obra, como la que aquí se presenta, combina el objetivo de documentar lo ocurrido con el de intervenir sobre el presente. Este libro hace un esfuerzo por poner en discusión los relatos del proceso de paz y lo hace con honestidad. La obra Ganó el No, perdió Colombia merece una lectura y una discusión sosegada".

En segundo lugar, la distancia entre el acontecimiento vivido el 2 de octubre de 2016 y el momento de elaboración de las contribuciones académicas permitió redimensionar el proceso y verlo en toda su complejidad. No se trató solo de explicar una coyuntura específica de votación en la que la ciudadanía, así fuera por una mínima diferencia, dijo No a la paz. Se trataba de entender diferentes momentos de un continuo que debió ser repensado y reformulado para lograr tratar de entender tanto sus antecedentes como sus consecuencias. Esto explica por qué la segunda parte del título del libro ("La refrendación de la paz cuatro años después") habla del proceso de refrendación y no del plebiscito por la paz. En últimas, de una u otra forma se trató de abordar las múltiples preguntas que se fueron configurando con la distancia al evento:

- ¿Por qué se incluyó esta consulta, considerando que no era necesaria y que procesos de votación ciudadana han sido inusuales para culminar negociaciones de paz tanto a nivel internacional como en Colombia? En nuestro caso hemos tenido unos quince procesos de paz anteriores, nacionales y regionales, frustrados y exitosos, ninguno de los cuales requirió la refrendación



ciudadana (y creo que, con la experiencia de este plebiscito, ningún otro proceso de paz la incluirá).

- ¿Por qué ninguno de los mecanismos de participación ciudadana existentes sirvió para el proceso de paz y por qué fue necesario que el gobierno optara por una nueva reglamentación de la figura del plebiscito de paz? ¿Cómo la trayectoria de participación directa en Colombia se verá afectada por esta mala experiencia?
- ¿Cómo fueron las campañas a favor y en contra? ¿Hubo un mal manejo del electorado por parte de los promotores del No, o fueron los errores del propio gobierno los que prevalecieron? ¿Qué impacto tuvieron estas estrategias de campaña en los resultados?
- ¿Cómo fue el proceso de negociación con los líderes del No y qué fue necesario hacer para salvar la paz? ¿Cómo se movilizó la sociedad colombiana para defender el acuerdo?
- ¿Por qué, a pesar de la victoria del No fue posible que el Congreso lo ratificara? ¿En qué basa su legitimidad esta refrendación final?
- ¿Por qué, aunque el acuerdo fue modificado y el gobierno aceptó cerca del 98% de las propuestas, los líderes del No decidieron no apoyar el nuevo documento? ¿Hubo un cálculo estratégico que luego se reflejó en las elecciones presidenciales, y en las ganancias políticas que han obtenido?
- ¿Cómo se relaciona este proceso de refrendación con lo que ocurrió después en Colombia?

Tal y como describiré a continuación, esta resignificación del sentido de la publicación llevó finalmente a presentar una serie de contribuciones de mayor profundidad, en gran medida más académicas y, por tanto, alejadas del objetivo inicial de presentar opiniones y visiones cortas de diferentes y variados actores. Todas estas contribuciones van más allá del resultado en las urnas y aportan en la tarea de redimensionar la complejidad de un proceso que inició con las negociaciones secretas entre las partes y se prolongó hasta las acciones posteriores para salvar la paz, evitar la vuelta a la guerra y definir nuevos mecanismos de refrendación, y que tuvo el

costo de generar un contexto político adverso a la implementación de lo pactado.

El contenido de “Gano el No, perdió Colombia”

Las ocho contribuciones de esta obra abordan, de una u otra forma, las preguntas mencionadas previamente. Los dos capítulos iniciales, elaborados respectivamente por los profesores del IEPRI Juan Gabriel Gómez Albarello y Clara Rocío Rodríguez Pico, enmarcan el análisis del plebiscito en debates académicos más amplios, ambos relacionados con la preocupación por la democracia. En el primero de ellos se realiza un ejercicio comparado para ubicar el caso colombiano en el contexto internacional, abordando temas relacionados con el carácter y propósitos de este tipo de mecanismos de democracia directa, la validez y la legitimidad de la refrendación y los asuntos específicos que estuvieron en la discusión en el caso colombiano. Por su parte, el capítulo 2, de mi autoría, reflexiona sobre las complejas relaciones que se generaron entre la representación política (en cabeza del expresidente Santos) y la participación ciudadana, los dos modelos predominantes de democracia. En este marco general se examina cada uno de los diferentes dilemas presentados a lo largo de un proceso caracterizado por el uso de un dispositivo de democracia directa activado desde arriba y en un esquema interrelacionar en el que no solo participaron gobierno y ciudadanía, sino que el rol de la oposición se sumó al de los actores directamente involucrados en torno a un asunto tan complejo como lo es la culminación del conflicto armado y la búsqueda de la paz.

Los dos capítulos siguientes, elaborados por dos destacados constituyentes de 1991, dan cuenta del contexto que sirven para enmarcar lo ocurrido en el proceso de refrendación. En el capítulo 3, María Teresa Garcés Lloreda hace una juiciosa presentación del complejo andamiaje jurídico dado al acuerdo final a través de actos legislativos, leyes de diverso rango y decretos presidenciales, acompañados todos ellos de las correspondientes sentencias de la Corte Constitucional, permitiendo entender uno de los soportes que han permitido la subsistencia

de la implementación, a pesar del escenario adverso generado con el triunfo de sectores opositores a las negociaciones. Por su parte en «Colombia, país de paces», Jaime Castro, presenta, como se mencionó, argumentos políticos, históricos y vinculados con el proceso mismo que contribuyen al entendimiento de la opinión de quienes acompañaron el No. Destaca cómo, en su opinión, el gobierno Santos no respetó el ordenamiento jurídico ni las reglas de juego e hizo demasiadas concesiones a una guerrilla ya vencida y en retirada, con la que negoció de igual a igual una amplia agenda. Todo lo anterior explicaría las dificultades del acuerdo con las FARC para obtener consenso nacional y el pobre respaldo logrado de parte de la opinión pública, sustentando así su postura de que el proceso con las FARC será una más de las muchas «paces» realizadas en el país, que no se logrará materializar.

Los tres siguientes capítulos contribuyen desde varias perspectivas al entendimiento de lo ocurrido durante la campaña política y con los resultados del plebiscito, si bien se realizan reflexiones de carácter más general que se proyectan al análisis de lo ocurrido después del 2 de octubre. La perspectiva emocional esta consignada en el aporte del profesor de la Universidad de Winchester Andrei Gómez-Suárez. En el capítulo 5 examina razones, interpretaciones y motivaciones de ciudadanos residentes en Bogotá y cinco departamentos de Colombia (Córdoba, Caldas, Risaralda, Santander y Norte de Santander), con los que se entrevistó en visitas efectuadas entre 2016 y 2017 en su calidad de director de la Fundación Rodeemos el Diálogo, consultor de la Defensoría del Pueblo y asesor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Entre ellos, dispositivos retóricos, tales como 'castro-chavismo', 'paz sin impunidad', 'Santos entrega Colombia a las FARC', 'No + Santos', 'resistencia civil' e 'ideología de género', que, movilizados a lo largo y ancho del país, lograron posicionar un discurso emocional antipaz, determinante en los resultados del plebiscito y que ayuda a explicar los pocos avances observados en la implementación del Acuerdo y, por ende, los riesgos que viene sufriendo la transición de la guerra a la paz.

Explicaciones ligadas a la cultura política y la comunicación, y de carácter tanto estructurales como coyunturales, son ofrecidas por Fabio López de la Roche, profesor del IEPRI, en el capítulo 6; tal el caso de las transformaciones en la cultura política que tuvieron lugar durante los dos gobiernos del expresidente Álvaro Uribe, entre 2002 y 2010, y que, potenciadas por los grandes medios de comunicación masivos, convierten a las FARC en el «enemigo público número uno de los colombianos», generan una sistemática «pedagogía del odio» y derechizan a la sociedad colombiana, entre otros. Estas transformaciones se sumarían a la precaria o distorsionada información con que se contó a lo largo de las negociaciones y a los errores en las posturas comunicacionales de las FARC, el gobierno y los partidos y dirigentes políticos que apoyaron las negociaciones y la campaña a favor del Sí, para explicar el resultado del plebiscito por la paz. El capítulo aborda igualmente acciones de la sociedad civil nacional y regional ante la derrota del Sí, así como un juicioso recuento cronológico del proceso de negociación del Gobierno con los representantes del No, que culmina con la negativa de la oposición liderada por el expresidente Uribe de respaldar este proceso, ya de cara a la contienda electoral del 2018.

En el capítulo 7 Juan David Velasco aporta al análisis de los resultados electorales desde una mirada explicativa estructural y de largo plazo, que se aparta de, en su opinión, inconsistentes visiones subjetivas y coyunturales centradas en manipulaciones emocionales. Su aproximación, basada en análisis histórico e inferencias estadísticas, explora tres grandes factores: a) la persistencia de un patrón histórico según el cual, élites rurales se reacomodan para oponerse a procesos sustantivos de democratización y redistribución de la riqueza; b) la persistencia histórica de actitudes y redes políticas conservadoras en varios departamentos del país, que, según sus análisis, tienen presencia en cerca de la mitad de los 546 municipios en los que el No resultó victorioso, algunos de los cuales presentaron una diferencia porcentual del 25 % en el rechazo al acuerdo de paz, notablemente lejano al 0,49 % que obtuvo el No a nivel nacional; y, c) la consolidación

de un electorado que, desde los comicios de 2002 y en todas las elecciones nacionales posteriores, ha votado persistentemente por el expresidente Uribe, por sus candidatos, partidos y aliados. Según los análisis de Velasco, este respaldo se correlaciona con las votaciones en el plebiscito, de tal forma que un 60 % de los municipios donde ganó el No pueden considerarse municipios fieles al uribismo, lo que en otros términos equivaldría a plantear que un 29 % del total de votos obtenidos por el No provienen de las regiones intermedias y periféricas del país cuyos habitantes son seguidores de las políticas del expresidente.

Finalmente, el capítulo de cierre, de mí autoría, recoge algunos de los hallazgos y propuestas realizados por los autores de la publicación y se concentra en analizar aspectos considerados como retos en la construcción de la paz en Colombia, como son los problemas en materia de gobernabilidad nacional que se presentaron con la conformación del mapa político post plebiscito y la necesidad de superar la polarización existente en el país. El capítulo aporta igualmente una reflexión sobre los mecanismos de democracia directa y sobre la pregunta de si debieran evitarse en el futuro, en vista de la frustración vivida con el plebiscito. La conclusión, a grandes rasgos, es que, más que evitarse, el país debería realizar una discusión a fondo sobre lo que este proceso representó y sobre las lecciones que deben ser aprendidas para poder materializar en otras condiciones la participación ciudadana directa, y, por esta vía, fortalecer la democracia.

Retos y Perspectivas

¿Qué tan vigente está hoy la reflexión de un evento que ocurrió ya hace cerca de cinco años? Esta pregunta tiene mayor relevancia si se considera el poco peso de la historia en el país y la incapacidad de traerla al presente; el cúmulo de hechos que se suceden día tras día, cada uno pareciendo más importante que el anterior, y que demandan atención y energía; y el poco interés en asumir acontecimientos frustrantes. En mi opinión y en la de los autores de la publicación mencionada, es importante ahondar en el entendimiento y en

la discusión con diferentes actores de situaciones que no son de fácil interpretación, pero que siguen apareciendo reiteradamente. Un reciente ejercicio, realizado en el marco de la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán de la Universidad Nacional de Colombia, mostró el interés de estudiantes de pregrado de todas las sedes del nivel nacional, muchos de los cuales no tenían edad de votar cuando se realizó el plebiscito, en conocer y seguir investigando sobre este asunto, situación que pareciera ratificar su vigencia⁷¹.

Varios retos se plantean al respecto más allá de seguir profundizando en temas que aún no han sido lo suficientemente estudiados. El más importante de ellos es, en mi opinión, cómo conciliar la necesidad de construir relatos y dejar memorias que nos recojan a todos como colombianos y colombianas, tarea necesaria para la reconciliación y la superación de la polarización, y, al mismo tiempo, no dejar de denunciar o develar actitudes populistas y facilistas para las que un proceso tan complejo como la refrendación de la paz se reduce a una trampa, pero que a la vez oculta intereses oscuros de aquellos a quienes no les conviene construir la paz en Colombia.

Bibliografía

García Segura, Hugo (2020) "¿Revolcón en el uribismo y en la Coalición de la Esperanza?: Los factores Zuluaga y Nuevo Liberalismo en la campaña 2020". En: El Espectador, domingo 15 de agosto, p.p.16-17.

Gutiérrez Sanín, Francisco (2020). ¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia? Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.

Rodríguez Pico, Clara Rocío (ed.) (2020). Ganó el No, perdió Colombia: La refrendación de la paz cuatro años después. Bogotá. IEPRI. Universidad Nacional de Colombia.

71. Todas las 14 sesiones de la Cátedra pueden verse en el canal de YouTube. <http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/index.php/catedra-jorge-eliécer-gaitan>



Apreciado lector (ra) le invitamos a conocer nuestras páginas web. Allí usted encontrará información sobre nuestra organización, así como de los programas, proyectos y actividades que desarrollamos. Además, podrá acceder a varias de nuestras publicaciones de manera gratuita.

Fundación Foro Nacional por Colombia
<https://foro.org.co/>
contactenos@foro.org.co
Carrera 4 A No. 27-62
Tels: (57-1) 282 2550
Cel.: 300 756 64 72
Bogotá

Foro Capítulo Costa Atlántica
<https://wp.fundacionforoatl.org/>
costa@foro.org.co
Calle 71 No. 39-205
Tels: (57-5) 360 1604
Barranquilla

Foro Capítulo Región Central
<http://fundacionfororegionalcentral.org/>
info.bog@foro.org.co
Carrera 4 A No. 27-62
Tels: (57-1) 282 2550
Cel.: 300 756 64 72
Bogotá

Foro Capítulo Suroccidente
<http://forosuroccidente.org/>
info.suroccidente@foro.org.co
Carrera 36 A Bis No. 6-35
Tels: (57-2) 514 1141
Cali

Nuestras páginas web



Internacional

Afganistán: el fracaso del colonialismo

VÍCTOR DE
CURREA-LUGO
PHD

Consideraciones históricas

Afganistán es la otra cara de la noción de colonialismo. El colonialismo es un modelo de dominación política, social, económica y militar de un país sobre otro. Este tipo de control se da ya sea para hacerse con recursos naturales (como fue el caso de la gran campaña por el reparto de África que se originó en la Conferencia de Berlín de 1884), por la ubicación geográfica del país colonizado o por contrapeso a una potencia enemiga. Esta última es, en parte, la causa de las guerras de las últimas décadas en Afganistán.

Hay que tener en cuenta las experiencias coloniales previas a la Conferencia de Berlín, como los casos de España y Portugal; pero no son las únicas, a ellos se sumaron los ingleses, holandeses y franceses. Hay, además, cierta tendencia a asociar las prácticas coloniales con el pasado, cuando lo cierto es que otras categorías como neocolonialismo e imperialismo comparten hoy

día muchos de los elementos esenciales de dominación típicos del colonialismo.

Siguiendo el diccionario de Bobbio (1994), el colonialismo se puede entender como: "La sumisión por medio del uso de la fuerza o de la superioridad económica de territorios habitados por poblaciones distintas de la potencia colonial; (el término) define más propiamente la organización de sistemas de dominio". Y significa "la dominación institucionalizada de un Estado sobre pueblos pertenecientes a civilizaciones distintas y lejanas".

Esa expansión es en buena parte el resultado de la necesidad de garantizar el acceso a materias primas de los países europeos. Eso les llevó, en su interior, a "la organización de formas estatales coloniales cuyo fin era la estructuración de cada país colonial en sentido económico y social funcional para una explotación más racional de los recursos".

El papel colonizador determina la estructura de poder de la metrópoli y, obviamente, la de la región colonizada, como es el caso de Afganistán. Es decir, desde su estructura institucional hasta su cultura se somete a unas relaciones de dependencia que terminan siendo funcionales al poder colonizador.

Históricamente ha sido difícil defender la idea del Estado como un estanco aislado de la dinámica mundial. Polibio (200-118 antes de nuestra era) ya decía que "...a partir de esta época la historia se convierte en algo orgánico, los hechos de Italia y los de África se entrelazan con los de Asia y con los de Grecia, y todos comienzan a referirse a un mismo fin"⁷². En 1848, Marx y Engels publicaron un análisis en el mismo sentido con las siguientes palabras:

"Las viejas industrias nacionales se vienen a tierra, arrolladas por otras nuevas, cuya instauración es problema vital para todas las naciones civilizadas; por industrias que ya no transforman como antes las materias primas del país, sino las traídas de los climas más lejanos y cuyos productos encuentran salida no sólo dentro de las fronteras, sino en todas las partes del mundo".

Luego de Polibio y de Marx, podemos citar a Cecil Rhodes, colonizador de parte de África subsahariana: "Tenemos que encontrar nuevas tierras a partir de las cuales podamos obtener fácilmente las materias primas y, al mismo tiempo, explotar la barata mano de obra esclava que está disponible de los nativos de las colonias. Las colonias también proporcionarían un vertedero de los excedentes de bienes producidos en nuestras fábricas".

Leopoldo II, rey de Bélgica lo expresó también de manera clara: "El mar baña nuestras costas, el mundo está frente a nosotros. El vapor y la electricidad han eliminado las distancias. Todas las tierras no apropiadas de la superficie del mundo (la mayoría en África) pueden convertirse en el campo de nuestras operaciones y nuestros éxitos". El resultado de tal aventura fue, entre otras cosas, 10 millones de muertes.

Por consideraciones como estas, para Lenin (1917), el imperialismo, fenómeno entrelazado con la noción de colonialismo y de globalización, "es la fase superior del capitalismo" ya que este en su desarrollo termina necesitando de materia prima que adquiere mediante la dominación (colonial o neocolonial) de nuevos territorios. Para efectos de este texto, llamaremos a esas prácticas de dominación interestatal: roles coloniales.

Al final de la Primera Guerra Mundial, el reparto de tierras de manera colonial entre Francia y Reino Unido fue parte de esa mentalidad reflejada en el Tratado de Versalles en el que, de manera arbitraria, "legaliza" (por decirlo de alguna manera) el reparto de Oriente Medio:

"Los principios siguientes se aplicarán a las colonias y territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que las gobernaban anteriormente y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del Mundo moderno. El bienestar y el desenvolvimiento de estos pueblos constituye una misión sagrada de civilización (...) El mejor método para realizar prácticamente este principio será el de confiar la tutela de dichos pueblos a las naciones más adelantadas" (artículo 22).

Aquí se echa mano de un discurso de superioridad moral y un deber civilizatorio, para ocultar una sed colonial y un deseo de apropiación de recursos naturales.

Y en el marco de la Segunda Guerra Mundial, ante el retroceso en los procesos colonizadores de orden militar, y el avance de otro tipo de controles (como los financieros), se empezó a usar la palabra "neocolonialismo". Así podemos definir hoy día cierto tipo de relaciones entre países productores de materias primas y países industrializados.

Historia de Afganistán hasta 1979

Un refrán afgano dice que este país fue creado “con los pedazos que le quedaron a Dios después de construir a los otros países”. Esto refrán deja por lo menos dos mensajes implícitos: Afganistán tiene una gran variedad de culturas y una limitación de recursos naturales. Allí viven pashtunes, tayikos, baluchies, uzbekos, hazaras y turcomanos.

Afganistán es eso: un fragmento de tribus, de lenguas, una geografía abrupta, un terreno infértil, castigado con una ubicación que lo convirtió en una especie de tapón durante la Guerra Fría y lugar de enfrentamiento de una guerra proxy entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Allí los favoritismos y las jerarquías son comunes. Por ejemplo y en términos geográficos, la región de Kandahar fue priorizada sobre otras regiones afganas, de la misma manera que los pashtun fueron priorizados sobre otras etnias. Esto explica los problemas de construir ciudadanía sin reconocer el punto de partida de la sociedad afgana.

Las guerras de ocupación inglesas

La unificación de las tribus del territorio fue una de las metas de los sucesivos gobiernos desde el siglo XVIII. Durante el periodo entre 1839 y 1919, se libraron tres guerras anglo-afganas. Esas guerras fueron parte del llamado “Gran Juego”: la disputa entre Rusia y Reino Unido por controlar Asia Central y el Cáucaso.

En la primera de las guerras anglo-afganas (de 1839 a 1842) el ejército británico, que había ocupado incluso Kabul, fue estrepitosamente derrotado. Trece años después (1855), Afganistán e India (bajo el dominio británico) firmaron un acuerdo de paz que solo duró hasta 1878.

En la segunda guerra (1878-1880), los británicos invadieron de nuevo al entonces Emirato de Afganistán. Al final de esta guerra los británicos impusieron la “Línea Durand”: la frontera indio-afgana, y dejaron a la población pashtun repartida a ambos lados de la frontera. Así, el Reino Unido logró frenar las pretensiones rusas sobre la India.

Y la tercera guerra, llamada de liberación, permitió conseguir un armisticio en 1919, ratificado con el tratado de Kabul que reconoció la soberanía afgana (1921). El líder de la independencia fue Aman Allah Khan, quien dotó al país de una constitución, normas administrativas y de un proyecto modernizador. Las décadas siguientes (hasta los años 70) estuvieron marcadas por peleas por el poder, desarrollo de capacidades educativas, reorganización del ejército, reformas constitucionales, presencia creciente de los Estados Unidos y a la vez fortalecimiento de los vínculos con la Unión Soviética.

Lo interesante, para efectos de este texto, es el fracaso del modelo de “gobierno indirecto” que le había funcionado al Reino Unido en varias partes del mundo y la resistencia afgana a sumarse al imperio británico que ya tenía bajo su control el subcontinente indio. Estando en Kabul, los afganos



que conocí se ufanaban del cementerio de ingleses que quedaron allí tras las guerras de liberación.

La ocupación soviética

Las peleas internas entre las facciones comunistas que miraban a Moscú debilitaron la formación de un proyecto sólido para gobernar el país, pero eso no les impidió dirigir un golpe militar. El 27 de abril de 1978 se dio el golpe por parte del Partido Democrático Popular de Afganistán (PDPA), el partido comunista de allí. El nuevo Gobierno hizo una mezcla de políticas de clase (como la abolición de hipotecas y de deudas de los campesinos) y de “revolución cultural” (encarcelamiento de líderes religiosos, obligatoriedad de la educación y orden de purgas) (Meyer, 2010: 183).

Su incapacidad de gobernar fue tan grande que exactamente un año y ocho meses después entraron las tropas soviéticas para tratar de “salvar” lo que ya estaba perdido: una propuesta leninista en un país sin proletariado y sin burguesía, marcado por las etnias y la religión.

Ante el fracaso, los comunistas soviéticos pidieron a la Unión Soviética que ocupara militarmente el país, lo que se hizo realidad en diciembre de 1979. Durante la Invasión soviética de Afganistán que tuvo lugar desde 1979 hasta 1989 más de cinco millones de afganos se exiliaron, principalmente en Irán y Pakistán (Akseer, 2014).

El rechazo al infiel soviético

En 1744 nace el wahabismo, una lectura del islam que rechaza las libertades individuales, plantea supuestamente el regreso a las raíces, es integrista y busca regular todo tipo de prácticas y costumbres sociales. A esta se suma el salafismo, otra corriente que busca imponer su interpretación de la ley islámica (la sharía) de manera radical. Estas ideas alimentan a los radicales islamistas que luchan en Afganistán y que serán los predecesores de grupos como los talibán, Al-Qaeda y el Estado Islámico.

Mientras para los comunistas afganos la presencia soviética era la posible tabla de salvación y para Moscú era una tarea más dentro del llamado “internacionalismo proletario”, para la población afgana, mayoritariamente musulmana (97%), la presencia extranjera era una agresión a la umma (comunidad musulmana) por parte de un no-creyente. Esa agresión justificaría la guerra defensiva y a la cual pueden sumarse otros musulmanes, ya que la identidad nace de la religión y no de la nacionalidad, dicho de manera sencilla.

Ir a luchar en tierras ajenas es una práctica tan vieja como la guerra misma y el llamado de los musulmanes a sus hermanos de fe, ante la invasión del infiel soviético, fue respondido por muchos. Se calcula que 35.000 musulmanes de 40 países participaron de la guerra afgana (Meyer, 2010: 170). Incluso, el radicalismo islamista también entró en contradicciones con las tradiciones culturales afganas, tensiones que se expresaron militarmente durante los años 90 (Rashid, 2010: 19).

No hay que confundir esas milicias de los años 80, con los talibán, quienes, contrario a los que algunos piensan, no fueron creados por los Estados Unidos, sino que estos crearon el ambiente, al apoyar radicales islamistas, para que años después de que dichos islamistas fueran abandonados a su suerte, se formaran los talibán, en 1994.

Hay tres elementos que se identifican como caldo de cultivo: la alienación política, la identidad ciudadana y el sentimiento religioso. Nótese que no se habla de lo religioso como un todo, sino especialmente de su peso como sentimiento⁷³. No es que el radicalismo islamista toque, como un Rey Midas, a los jóvenes musulmanes y los convierta en radicales, sino que hay una serie de complejidades que favorecen este paso.

73. Neven Bondokji, doctora en ciencias sociales y especialista en estudios de paz. Entrevista personal del autor, Amán, Jordania, julio de 2016

La ayuda estadounidense a los islamistas

En el marco de la Guerra Fría, Estados Unidos armó grupos radicales islamistas a los que presentó como “luchadores de la libertad” en una narrativa distorsionada, apoyada por los medios de comunicación y repetida por Jimmy Carter, Ronald Reagan y George Bush padre. En palabras de Carter, “ahora podemos proporcionar a la Unión Soviética su propio Vietnam” o dicho de manera más cruda “sembrar mierda en su propio jardín”⁷⁴.

El representante a la Cámara estadounidense Charles Wilson “logró cuadriplicar los fondos solicitados por la CIA en 1984 para los afganos de 30 a 120 millones de dólares, suma que fue aumentada a 250 millones de dólares en 1985 y a 630 en 1987, siendo cada incremento igualado por los saudíes” (Meyer, 2010: 194). Nueve años después de la invasión, en abril de 1988, la Unión Soviética firmó su retiro, que hizo efectivo en febrero de 1989 y, según algunos analistas, esto fue uno de los elementos determinantes precisamente de su caída.

Pero, cuando se acabó la Guerra Fría, Estados Unidos abandonó el país a su suerte, tal como lo hizo con los somalíes, los contras en Nicaragua y en otros grupos en diferentes escenarios. Sin Guerra Fría, sus pequeños aliados en las guerras regionales no tenían ningún sentido.

Auge y Caída de los Talibán

El país devastado por la guerra y lleno de islamistas radicalizados y armados entró en el caos. El apoyo militar no solo les llegó desde Estados Unidos, sino también desde Pakistán y Arabia Saudita. En medio de la crisis de finales de los 80, los campesinos afganos recurrieron al opio, lo que a su vez consolidó el poder de los “señores de la guerra”.

En aquel país fracturado, un sector de jóvenes creyentes del islam, desilusionados ante las prácticas criminales de los otros idealizados muyajadín, decidieron organizarse en torno al mullah Omar.

Muchos de ellos habían nacido como refugiados en los campos de Pakistán (Rashid, 2010:23).

Finalmente, el 26 de septiembre de 1996, los talibán toman Kabul. En un complejo de la ONU capturaron a Najibullah (expresidente desde 1992) lo castraron y lo lincharon. Además, establecieron fatwas (decretos religiosos) que prohibían la presencia de las mujeres en las escuelas y obligaban a los hombres a llevar barba. Los talibán ofrecieron seguridad a cambio de control social, como han hecho muchos regímenes en tiempos de crisis.

El Gobierno de los talibán estuvo caracterizado por la persecución sistemática y abierta de prácticas consideradas por ellos prooccidentales o antiislámicas, tales como: ver televisión, escuchar música, jugar futbol y hasta elevar cometas. Es ampliamente conocida la imposición del burka (o chaderí, como se le dice localmente) y todas las restricciones a la vida social, especialmente contra las mujeres.

Desde su nacimiento hasta nuestros días, pasando por cinco años de gobierno y veinte años de lucha contra Estados Unidos, los talibán mostraron unas prácticas absolutamente contrarias a los derechos humanos, con ejecuciones extrajudiciales, desplazamientos, linchamientos, apedreamientos, torturas y persecución, todo en nombre del islam.

Ocupación estadounidense

Días después del ataque a las Torres Gemelas empezaron a llover sobre Afganistán miles de explosivos sobre zonas civiles, que destruyeron lo que ya estaba destruido, mataron a civiles, derribaron mezquitas... Luego entraron las tropas por tierra y dejaron aún menos fértil un país infértil.

La ocupación estadounidense contó con el apoyo de un sector de la sociedad que rechazaba el poder de los talibán. Esto permitió que, con cierta legitimidad, Estados Unidos impusiera un presidente interino afgano en diciembre de 2001:

74. Citado en Meyer (2010: 189)

Hamid Karzai, quien se mantuvo en el cargo hasta el año de 2004. Posteriormente, mediante procesos electorales, gobernó hasta el año 2014.

La lógica de la “guerra contra el terror” se impuso y terminó por reducir el papel de la comunidad internacional, fundamentalmente su presencia militar. Estados Unidos no dudó en repartir libros del Corán en Afganistán con tal de atraer respaldo; también hubo historias de construcción de clínicas sin doctores y escuelas sin profesores⁷⁵. No hay que olvidar que fue Barack Obama, demócrata, quien envió más tropas a Afganistán, incluso más que George Bush hijo.

Neoliberalismo y falsa democracia

El gran fracaso de la estrategia de los Estados Unidos fue no conocer Afganistán ni su historia, no reconocer ni respetar su dinámica cultural ni religiosa, reducir su acción a una lógica militar, guiar su análisis en la mal llamada “guerra contra el terror”, creer que unas operaciones cívico-militares, en la llamada campaña “Ganando corazones y mentes”, eran suficientes sin tocar las causas estructurales de la crisis, trasladar su fallido control de la seguridad a unas milicias locales⁷⁶, imponer elecciones que además fueron altamente fraudulentas y, como si todo esto fuera poco, guiar el gobierno con políticas neoliberales.

El error está en formular y desarrollar “proyectos de desarrollo” como un programa contrainsurgente porque, tarde o temprano, va a primar lo militar-estratégico sobre el desarrollo social anunciado.

En 2001 prácticamente ninguna niña acudía a las escuelas y en 2017 más de 3.5 millones se habían incorporado a la educación. Es precisamente la educación de las mujeres, jóvenes y niñas el (casi) único punto a favor que muestra la invasión estadounidense. Salvo esto, el daño producido a la sociedad sigue siendo una deuda pendiente.

Con esa excepción, podemos decir que el panorama fue de violaciones de derechos humanos, bombardeos indiscriminados a centros de salud, a ceremonias religiosas, a bodas y a muchos bienes civiles. No desarrollaron políticas sociales ni económicas y, además, toda su acción estuvo basada en un modelo fallido. De hecho, el Senado de Estados Unidos pidió una investigación a los 10 años de inversión de millones de dólares en Afganistán⁷⁷ y el resultado, en términos generales, fue desastroso: la presencia de Estados Unidos no había contribuido en nada al desarrollo económico del país.

Lo que llevó a este fracaso fue, primero, un enfoque no nacional, sino regional y sin soluciones estructurales; segundo, proyectos pensados a corto plazo; y tercero, no tener en cuenta a las poblaciones locales. Vale la pena aquí mencionar que en eso se parece a la propuesta de “paz territorial” de Colombia, impregnada de la experiencia afgana.

El problema grave del poder central de Afganistán es que el poder local ha estado sostenido precisamente en los “señores de la guerra” y ellos dictan las normas tanto desde el parlamento como desde el terreno. Como más allá de Kabul no se puede salir, ellos son un para-Estado, definido por un antiguo ministro de Finanzas como: un “Estado fallido narco-mafioso”⁷⁸.

Estados Unidos fracasó estrepitosamente. Los últimos años han mostrado un aumento del número de víctimas asociadas al conflicto armado. La táctica de “afganizar” la guerra (es decir, entrenar fuerzas locales de seguridad para garantizar el traspaso y finalmente la salida de los estadounidenses) también fue un error, porque era tanto el odio sembrado por el asesinato de civiles por parte de Estados Unidos que cada curso graduado terminaba con la muerte de varios soldados estadounidenses en manos de quienes acababan de entrenar.

75. “Policy whirlwind”, The Economist, December 15, 2007

76. “Afghanistan’s new militias. Self-defence”, The Economist, April 11, 2009, pp. 50-51

77. Committee on Foreign Relations, United States Senate: “Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan”, June 8, 2011

78. “Obama’s Vietnam”, Newsweek, February 9, 2009, pp. 14-23



El papel de Pakistán

Muchos prefieren hablar de Af-Pak, para referirse al complejo conflicto que involucra a los dos países, aunque en diferente dimensión. De hecho, la tribu mayoritaria de Afganistán, de los pashtun, es la más numerosa en la frontera compartida entre los dos países y llamada la "Línea Durand", la cual fue impuesta por los británicos en 1893, para separar India de Afganistán (recordemos que Pakistán era en ese entonces parte de la India).

Para la mayoría de las personas que entrevisté cuando visité ese país (políticos, abogados, periodistas), los talibán no podrían existir sin el apoyo que tienen desde Pakistán. Los talibán, en su mayoría pashtunes, sacan provecho del poder de esta comunidad a ambos lados de la frontera, pues los de Pakistán se sienten responsables por el futuro de Afganistán.

Pakistán fue la retaguardia de la guerra de los Estados Unidos en Afganistán y, al mismo tiempo, el ejército pakistaní la fuente más importante de ayuda a los talibán. Pero ese doble juego no impidió a los talibán fortalecer su poder en la zona fronteriza (en la llamada FATA: Federally Administered Tribal Areas) y del lado pakistaní⁷⁹, así como su infiltración en los servicios secretos pakistaníes⁸⁰.

El opio del pueblo

En los años 80, los cultivos ilícitos se volvieron la única forma de supervivencia en algunas zonas del país, pero esto alimentó también la economía de la guerra. El mapa de los rebeldes afganos se corresponde con el mapa de cultivos ilegales⁸¹ y el país es responsable del 92% de la producción mundial de opio.⁸²

79. Solo 48% de la población respalda ataques contra los talibán, ver: "A wild frontier", The Economist, September 20, 2008.

80. "Friends like these", The Economist, September 27, 2008.

81. "Los talibanes (sic) se pasan a la narcoguerrilla", El País, Madrid, 3 de octubre de 2008.

82. "Policy whirlwind", The Economist, December 15, 2007.

Pero el mercado de drogas salpica no solo a los campesinos, sino también a las élites: por ejemplo, algunos familiares del anterior presidente Karzai han estado involucrados en escándalos relacionados con el mercado del opio. Allí, la OTAN se preparó para librarse una batalla contra la producción de opio con las mismas estrategias y lógica que ya fracasó en la lucha contra la producción de coca en el caso colombiano⁸³.

En Kabul me contaban de un experimento en la región de Herat, en el occidente del país, para la producción de azafrán. El grave problema es que una vez se logró la cosecha no había vías adecuadas para su distribución y comercialización. Por eso, la gente terminó abandonando el proyecto y sumándose a los cultivos ilícitos.

El futuro de los cultivos ilícitos, sea en Afganistán o en Colombia, debería pasar por un debate internacional, así como su persecución no puede limitarse a los productores forzados a hacerlo sin perseguir a las redes internacionales que se lucran con tales negocios. A esto se suma el creciente consumo interno que, en el caso de Afganistán, llega a millones de personas.

Así Afganistán sufre las consecuencias de las guerras de ocupación inglesa, soviética y estadounidense; el mercado interno e internacional del opio y el atraso agravado por un modelo neoliberal mientras la ofensiva de los talibán avanza imparable. Nada bueno puede salir de allí.

Afganistán pensando en Somalia

Algunos elementos comunes entre Somalia y Afganistán son sufrir su condición de peón de la Guerra Fría, caer bajo el poder de los "señores de la guerra" y fracasar en proyectos modernizadores. Este conjunto de errores explican, en parte, que en ambos países la farsa democrática haya empujado

83. "La OTAN da luz verde para luchar contra el narcotráfico en Afganistán", El País, Madrid, 11 de octubre de 2008.

a las comunidades a atrincherarse en los modelos de organización previa, como son las tribus y las comunidades religiosas.

Recordemos que ante la inminente guerra entre Somalia y Etiopía en los años 70, la Unión Soviética cambió de bando, dejó de apoyar a Somalia y se inclinó por su vecino etíope. Y en los años 50, Estados Unidos priorizó dar ayuda militar a Pakistán, abandonando a Afganistán, que entonces se dirigió hacia la Unión Soviética.

Con la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, tanto Somalia como Afganistán fueron abandonados por los poderes imperiales, sin que la influencia de las potencias por décadas haya significado algún tipo de proyecto modernizador eficaz o, tan siquiera, un mercado nacional organizado.

El nuevo avance de los Talibán

El nuevo avance es fruto de la conjugación del acuerdo entre Estados Unidos y los Talibán (firmado en febrero de 2020, para facilitar la salida de las tropas estadounidenses), los graves errores del Gobierno afgano y el lento, pero constante, fortalecimiento de los Talibán. Estos son un grupo de grupos variados, como los piratas de Somalia o los rebeldes de Chechenia. Eso me explicaban en Afganistán los locales: los Talibán son tan diversos que en algunas regiones patrullan junto con el ejército afgano; en muchas zonas imparten justicia y en otras cultivan opio. Para algunos, los Talibán son el Caballo de Troya pakistaní en Afganistán. La respuesta sobre qué piensan los afganos de los Talibán cambia según a quién se le pregunte y en qué zona del país.

En el periodo 2001-2004 los Talibán no fueron destruidos como se sugería, sino que se mantuvieron para luego resurgir con muchas lecciones aprendidas. Desde 2004 empezaron a recuperar terreno y para 2008 prácticamente todas las regiones tenían radicales combatiendo a los

ocupantes⁸⁴. Desde ese entonces no han dejado de crecer en capacidad militar y control territorial. Se considera que su actual líder, desde 2016, es el emir Mawlawi Hibatullah Akhundzada.

Entre mayo y julio de 2021, Estados Unidos y sus aliados se retiraron de Afganistán sin haber logrado nada esencial: ni Afganistán es ahora más democrático, ni su población civil está mejor y tampoco el mundo es un lugar más seguro ante una amenaza del extremismo islamista. Más de 2.300 militares estadounidenses murieron y más de 20.000 fueron heridos. No hubo espacio para decir "misión cumplida", como hizo George W. Bush ante la guerra de Irak. Las tropas locales pusieron alrededor de 60.000 muertos (Gardner, 2021).

Tras la salida de las tropas extranjeras, la ofensiva talibán permitió capturar en un par de semanas (agosto 2021) todas las capitales de provincia y la capital del país: Kabul. Varias zonas rurales habían sido deliberadamente abandonadas para retroceder hasta los círculos urbanos y organizar trincheras para una resistencia que no existió.

Las banderas de los Talibán volvieron, así como la prohibición de internet y el control social. Asombra ver imágenes de bienvenida a los radicales en algunas ciudades, no sé si por miedo o por real simpatía, por olvido de los años noventa o por buena memoria frente a los crímenes de los Estados Unidos y sus aliados.

Estando en Kabul, en 2014, cerca al Centro de Atención de Víctimas de Guerra, encontré a muchos civiles mutilados y su sentimiento generalizado era contra los Estados Unidos. Poco o nada se decía del terrible régimen talibán, de sus restricciones a los derechos humanos y de su despiadado control de la vida cotidiana, especialmente contra las mujeres, como si hubieran puesto a un lado el daño producido por ellos.

84. Oppenheimer (2008), citando cifras de un estudio del Consejo Internacional de Seguridad y Desarrollo (ICOS, por sus siglas en inglés).

A comienzos de agosto, las fuerzas armadas afganas tendrían más de 300.000 miembros, mientras que los talibán estarían entre 55.000 y 85.000. Las primeras son financiadas esencialmente por los Estados Unidos y los segundos por el narcotráfico y las ayudas de los militares pakistaníes⁸⁵. Las Naciones Unidas leyeron bien lo que se avecina: un nuevo descenso al caos (lo digo tomando el nombre del libro de Ahmed Rashid), pues solo en julio de 2021 se habría producido la muerte de más de 1.000 civiles⁸⁶.

Es cierto que las fuerzas afganas estaban más entrenadas cada año, pero también que los Talibán habían aprendido estando por casi dos décadas luchando contra los Estados Unidos. Además, la velocidad del avance recuerda el del Estado Islámico en el norte de Irak, a pesar de su menor capacidad militar frente al ejército iraquí. No basta con tener mayor capacidad militar, si la convicción es mayor en el otro lado de la batalla.

Una mayor preocupación viene de los países fronterizos, tanto por el potencial flujo de refugiados como por el riesgo de expansión de la violencia a sus propios territorios, es el caso de Pakistán (con 2.640 km de frontera común), Irán (936 km), Tayikistán (1.206 km), Turkmenistán (744 km) y Uzbekistán (137 km).

Tan grande era el avance que el Gobierno propuso a los Talibán compartir el poder. El problema es que el camino de la paz ya había sido parcialmente recorrido y el balance no fue positivo. Un ciclo de paz no se activa en dos días. Lo único que quedaba por negociar era la entrega de Kabul pacíficamente, para evitar un baño de sangre. Finalmente el presidente Ashraf Ghani huyó del país. Los talibán no solo se quedaron con el control total del país sino con millones de dólares en

85. "How do Afghanistan forces and Taliban compare?". Al Jazeera. 4 de agosto de 2021. Visto en <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/4/how-do-afghanistan-forces-and-taliban-compare>
 86. "War in Afghanistan enters 'deadlier' phase, UN envoy warns". Al Jazeera. 6 de agosto de 2021. Visto en <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/6/war-in-afghanistan-entered-deadlier-phase-un-envoy-warns>

armamento estadounidense, incluyendo una flotilla de helicópteros Black-Hawk.

La crisis humanitaria va a ser enorme: porque el nivel de pobreza, desnutrición y falta de acceso al agua y a la alimentación es crónica, todo esto agravado en pocas semanas. El flujo de desplazados forzados se concentra en Kabul (80% son mujeres o niños) y el de refugiados impactará, como en el pasado, principalmente a Irán y Pakistán. Además, el acceso por parte de organizaciones humanitarias va a estar muy condicionado (si no impedido) por los Talibán. Más allá de la crisis inmediata, a mediano y largo plazo no hay nada esperanzador, especialmente para jóvenes y mujeres. Hoy es un país sin futuro.

La sensación que queda es que el pueblo afgano perdió veinte años para volver a una situación similar, que la ocupación solo colecciónó errores, que se necesitaron dos décadas y miles de muertos para que Estados Unidos entendiera el fracaso de su decisión colonial y que los roles coloniales (británicos, soviéticos y estadounidenses) no contribuyen ni a la democracia, ni a la justicia y ni siquiera al desarrollo capitalista.

Fracaso del colonialismo

La reivindicación y consagración en el derecho internacional de la libre autodeterminación (en los años sesenta) sirvió para –digamos– ilegalizar cierto tipo de roles coloniales, pero, de ninguna manera, su totalidad.

La reivindicación reciente de lo que se conoce como la "soberanía de los Estados" consagrada así en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), enfrenta no solamente el gran desequilibrio económico entre países sino que, además, dicho concepto de soberanía no ha evitado las guerras de ocupación.

"Las conquistas ya no se hacen con tropas sino con chequeras", solía decir un profesor mío en la Universidad de Salamanca. Pero en el caso de Afganistán nunca se ha renunciado al uso de tropas

extranjeras. "Afganistán representa a la guerra en la montaña, lo que Francia a la alta costura e Italia al arte". (Meyer, 2010: 177). Pero esa constante bélica no obedece, como en otros casos de colonización, a la disputa por recursos, sino a un extraño destino de territorio tapón.

En el siglo XIX, el emir Abdur Rahman Khan, líder impuesto por Reino Unido, reconoce que el territorio afgano separaba a Rusia y Reino Unido y aprovechó su condición de "zona amortiguadora". En palabras de Meyer: "Afganistán no fue nunca colonizado, sino que continuó siendo una amalgama de tribus cuyos gobernantes en Kabul eran especialmente hábiles en obtener sustanciosos sobornos de los extranjeros para comprar o imponer la paz" (Ibid., 178).

Los afganos, con todas sus limitaciones, han demostrado no solo cómo hacer ingobernable un país colonizado, sino, además, cómo hacer huir a la potencia ocupante. Allí fracasaron las tropas británicas, soviéticas y estadounidenses, pero también hubo otros fracasos que debemos mencionar:

- Fracaso del modelo soviético de imponer el socialismo por la fuerza: un funcionario soviético reconoce en sus memorias que el nuevo Gobierno afgano: "intentó imponer a un campesinado prácticamente medieval reformas radicales en la propiedad de tierras, en educación e incluso en las dotes, que jugaban un papel importante en las zonas rurales" (Dobrynin, 2010: 184). Es decir, el desprecio hacia las dinámicas culturales de los pueblos, herencia de la escuela soviética, no fue solo un error del ocupante soviético, sino también de los comunistas locales.
- Fracaso del radicalismo islamista de construir un país viable y diferente, aunque triunfó en el sentido de congregar luchadores de decenas de países para defender a la comunidad musulmana (umma) afgana frente a un "ataque infiel". Lo que pasa es que dicho llamado fue la piedra angular para un islamismo internacionalista del que han bebido los Talibán, Al-Qaeda y el Estado Islámico.

- Fracaso del camino militar que deja destrucción, con el desprecio hacia el derecho internacional. Ni las normas humanitarias sobre el trato a la población civil, ni las relativas a los prisioneros de guerra fueron respetadas. Eso permitió la creación de exabruptos jurídicos como la prisión de Guantánamo para detener afganos, contrario a toda la normatividad internacional. Incluso la guerra contra Afganistán no llenó las formalidades jurídicas requeridas⁸⁷.
- Fracaso de crear economía nacional, lo que dejó al país pobre, así como el triunfo de la economía del opio. Los informes han demostrado que la economía legal afgana depende en su mayoría de la ocupación estadounidense; es decir, la cooperación internacional y la presencia de fuerzas extranjeras son el factor económico determinante. Y la economía ilegal depende del opio.

Hoy en día Afganistán produce pobreza, opio y radicales islamistas. Parece que la comunidad internacional solo se va a preocupar cuando algunos extremistas salidos de allí hagan algún ataque en otro país o tumben otras torres.

Bibliografía

"A wild frontier, The Economist, 20 de septiembre de 2008.

"Afghanistan's new militias. Self-defence", The Economist, 11 de abril de 2009

Akseer, T. (2014). "Un punto de vista desde la diáspora afgana". En: Migraciones Forzadas Revista. Bobbio, N. (1994). Diccionario de Política. México: Siglo XXI.

87. La resolución 1333 del 19 de diciembre de 2000, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, condena al régimen talibán por "albergar y entrenar terroristas" y los insta a que entreguen a Bin Laden. Pero, una cosa es una resolución sobre una situación y otra un mandato explícito que autorice el uso de la fuerza. La Resolución 1368 condena los ataques del 11 de septiembre, pero tampoco dice nada explícito que autorice a los Estados Unidos al uso de la fuerza.

Committee on Foreign Relations, United States Senate (2011). "Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan", June 8.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000). Resolución 1333 del 19 de diciembre.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2001). Resolución 1368 del 12 de septiembre.

Fazio, H (2011). ¿Qué es la globalización? Bogotá: Universidad de los Andes.

"Friends like these", The Economist, 27 de septiembre de 2008.

"How do Afghanistan forces and Taliban compare? Al Jazeera. 4 de agosto de 2021. En: <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/4/how-do-afghanistan-forces-and-taliban-compare>.

Gardner, F. (2021). "20 years in Afghanistan: Was it worth it?". BBC, 17 de abril de 2021. En: <https://www.bbc.com/news/world-asia-56770570>.

"La OTAN da luz verde para luchar contra el narcotráfico en Afganistán", El País, Madrid, 11 de octubre de 2008.

Lenin, V. (1917). El imperialismo, fase superior del capitalismo. Varias Ediciones.

"Los talibanes (sic) se pasan a la narcoguerrilla", El País, Madrid, 3 de octubre de 2008.

Marx, K. y Engels, F.(1848). Manifiesto del Partido Comunista. Varias Ediciones.

Meyer, K. (2010). Las cenizas de los imperios. Granada: Almed.

Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas, Estados Unidos. Varias ediciones.

"Obama's Vietnam", Newsweek, 9 de febrero de 2009.

Oppenheimer, W. (2008). "Los talibanes (sic) reconquistan Afganistán". En: El País, 8 de diciembre.

"Policy whirlwind", The Economist, 15 de diciembre de 2007.

Rashid, Ahmed (2010). Taliban. London: Tauris.
"War in Afghanistan enters 'deadlier' phase, UN envoy warns". Al Jazeera. 6 de agosto de 2021. En: <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/6/war-in-afghanistan-entered-deadlier-phase-un-envoy-warns>.

El Gobierno de Biden frente a América Latina y Colombia

JAIME ZULUAGA NIETO

Profesor Emérito
de las Universidades
Nacional de Colombia
y Externado de Colombia

Integrante del Grupo
de Trabajo de Estudios sobre
Estados Unidos (CLACSO)

Introducción

El triunfo del candidato del partido Demócrata, Joe Biden Jr, puso fin a la presidencia de Trump y abrió un compás de espera, cargado de expectativas positivas, sobre un necesario y esperado cambio de rumbo en las políticas de este país. Durante cuatro años Trump abandonó la diplomacia, maltrató a los tradicionales aliados de su país, se refugió en el unilateralismo y exacerbó las incertidumbres de una ya compleja situación internacional caracterizada por la redistribución de poderes entre Estados Unidos, potencia hegemónica en declinación, y China, potencia en ascenso. Además, adelantó una política interna que erosionó gravemente la institucionalidad democrática de su país, llevó al país a una polarización extrema, alimentó el nacionalismo, fomentó el supremacismo blanco y la xenofobia.

Biden se ha propuesto revertir esa situación mediante el fortalecimiento de la unidad nacional, el restablecimiento de la institucionalidad democrática y el adecuado tratamiento de los efectos económicos y sociales de la pandemia del Covid 19. En materia de política exterior ha dado pasos en la dirección de recuperar el liderazgo de los Estados Unidos, retomado el camino del multilateralismo y fortalecido las relaciones con sus aliados tradicionales: la Unión Europea y la OTAN. Para alcanzar estos objetivos ha adoptado políticas orientadas a dar respuesta a las necesidades de la población duramente golpeada por la desaceleración de la economía, la crisis sanitaria y el manejo dado por su predecesor a los conflictos internos, en aras de superar la fuerte polarización interna. En lo externo, con la consigna de "Estados Unidos está de regreso", volvió al Acuerdo de París, restableció las relaciones con la Organización Mundial de la Salud y retomó la cooperación



con las Naciones Unidas; igualmente promovió las cumbres del mes de junio de 2021 con el G7, la Unión Europea y la OTAN, aliados con los cuales las relaciones se habían deteriorado por el unilateralismo y el tratamiento hostil del gobierno de Trump. El nuevo gobernante ha manifestado con claridad que entiende que el orden internacional y la paz mundial dependen de la fortaleza de los Estados Unidos y de su papel. "Estados Unidos está de regreso" es una apuesta por detener la declinación de su hegemonía y fortalecerse ante el ascenso de China.

En las últimas décadas el eje del poder mundial se desplazó del Atlántico Norte al Asia Pacífico, zona en la que se ubican las prioridades estratégicas estadounidenses. América Latina y el Caribe están por fuera de ellas, pero no por eso dejan de ser importantes en su política exterior y de seguridad, mucho más ahora que China ha aumentado su presencia y se ha convertido en el principal socio comercial de algunos de los países de mayor peso económico en la región. Somos una zona en disputa, a pesar de la pérdida de peso en el concierto mundial, tal como lo destaca Actis y Malacalza (2021): en 1945 cuando se crearon las Naciones Unidas los países de la región eran 20 de 51 miembros, hoy hay 193 países miembros. "Según el índice de poder militar de Global Firepower de 2006, Brasil, México y Argentina ocupaban, respectivamente, las posiciones 8, 19 y 33; en 2020, Brasil está en el puesto 10, México en el 38 y Argentina en el 43. En el Soft Power Index, Brasil se ubicó en el lugar 23 en 2015, en el 24 en 2016 y en el 26 en 2019; mientras que Argentina mantuvo el puesto 30. [...] De una participación en el total de exportaciones mundiales de 12% en 1955, la región pasó a 6% en 2016, para llegar a su peor performance de 4,7% en 2018. [...].

Las dinámicas comerciales impulsadas por el ascenso económico de China (el primer socio comercial de Sudamérica, salvo para Colombia, Ecuador y Venezuela, que mantienen a EEUU como primer socio) refuerzan la «primarización» o la escasa diversificación de las economías e incrementan los incentivos para buscar atajos bilaterales fuera de los espacios de convergencia regionales." (118-119). Adicionalmente, en la primera década del siglo XXI, cuando un buen número de países tuvieron gobiernos progresistas que se distanciaron en algunos aspectos de las políticas estadounidenses, se impulsaron novedosos procesos de integración regional multidimensionales como UNASUR, el ALBA, CELAC, que hoy están en crisis, lo que debilita aún más su presencia en el escenario mundial.

Históricamente hemos sido considerados por el hegemón en declinación su "patio trasero", protegido de la injerencia extracontinental por su poder imperial y por tratados como el Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En nuestro régimen se asienta una poderosa cadena de bases militares estadounidenses, somos una fuente de valiosos recursos naturales, entre ellos el agua y, además, existen tres focos conflictivos relevantes para las políticas estadounidenses: en primer lugar la frontera con México y los países del hoy llamado triángulo del norte; en segundo lugar los gobiernos de Cuba, Venezuela y Nicaragua y, por último México y Colombia cuyos territorios están atravesados por las redes criminales internacionales del narcotráfico. En este trabajo analizo el complejo contexto internacional, las políticas esbozadas por el gobierno de Biden con énfasis en los tres focos conflictivos y Colombia.

Coyuntura crítica, compleja y riesgosa

El cambio de gobierno en los Estados Unidos se produjo en una coyuntura mundial crítica y compleja: distribución del poder mundial como consecuencia de la rivalidad entre los Estados Unidos y China, en medio de los efectos de la globalización neoliberal que acentuó la concentración de la riqueza e incrementó la desigualdad económica características del capitalismo; economía mundial con bajos niveles de crecimiento, que no logra recuperarse de la crisis del 2008; desencanto con la democracia, que afecta fundamentalmente a los países destacados como modelos de las democracias liberales; y fortalecimiento de tendencias autoritarias de diverso tipo en diferentes sitios del planeta, así como el aumento de las tensiones y los conflictos sociales. La crisis sanitaria desatada por la pandemia del Covid 19 ha acentuado la desaceleración de la economía, agravado las situaciones de desigualdad y develado los rasgos antidemocráticos de las economías de mercado.

En este escenario de redistribución de las relaciones de poder con resultados inciertos, adquiere relevancia la advertencia que en el 2011 hiciera Henry Kissinger, ex secretario de Estado del gobierno de Nixon: “La competición clave entre Estados Unidos y China probablemente será más económica y social que militar [la colaboración entre los dos países es] “básica para la estabilidad y la paz del mundo. Una guerra fría entre los dos países detendría el progreso durante una generación a uno y otro lado del Pacífico. Propagaría conflictos en política interna de cada una de las regiones en un momento en el que las cuestiones que afectan a todo el planeta, como la proliferación de armas nucleares, el medio ambiente, la seguridad en el campo de la energía y el cambio climático, exigen una colaboración de ámbito mundial.” (Kissinger, 2012: 535)

El gobierno de Trump alimentó la guerra fría entre las dos naciones, camino iniciado por los gobiernos de Clinton y Obama. Buscando revertir la declinación de la hegemonía estadounidense, recuperar su economía y contener el ascenso de China, definió a China y a Rusia como las potencias

revisionistas que desafían a los EEUU (Zuluaga, 2018) y se embarcó en una guerra comercial y tecnológica: impuso barreras y tarifas comerciales; prohibió la compra de productos Huawei y sostuvo que las grandes empresas de telecomunicaciones de ese país amenazaban la seguridad nacional. Medidas orientadas a frenar el crecimiento de China cuya economía es dependiente de Occidente en alta tecnología, por lo que “en 2018 las leyes de seguridad nacional de Estados Unidos (NDAA) establecieron restricciones comerciales contra cinco de las mayores empresas de telecomunicaciones chinas [...] En 2020 la compañía ZTE fue declarada “amenaza para la seguridad nacional”. Washington presiona a la Unión Europea para que renuncie a la tecnología 5-G de Huawei” (Poch de Feliu, 2021).

Al mismo tiempo el gobierno de Trump adelantó acciones abiertamente intervencionistas: apoyó a sectores separatistas en Hong Kong y a la minoría Uigur, localizada en la región nor-occidental de China, corredor de acceso al Asia Central y de alto valor estratégico para el desarrollo de la Nueva Ruta de la Seda. Intervenciones que justificó con el pretexto de las violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno chino. Igualmente realizó operaciones de hackeo y labores de inteligencia contra algunas empresas chinas, configurando una situación de guerra híbrida, entendiendo como tal la combinación de presión militar y política, comercial y tecnológica y la política de derechos humanos (Poch de Feliu, 2021).

En este crítico, complejo y riesgoso escenario el gobierno de Biden ha comenzado a demarcar su política exterior y de seguridad. No se ha apartado de una constante en el diseño de estas políticas durante las últimas décadas: la seguridad de los Estados Unidos y la preservación de su hegemonía se asocian a la fortaleza de su economía, a la unidad interna y a la defensa de sus intereses.

Los nuevos horizontes de la política interior/externa de los Estados Unidos

A dos meses de iniciado su mandato -marzo de 2021-, el gobierno de Biden dio a conocer la Guía

estratégica provisional de seguridad nacional (Interim National Security Strategic Guidance) -en lo sucesivo la Guía-, en la cual se define la estrategia de seguridad y las prioridades en la materia. Su hilo conductor es la necesidad de poner orden en casa: garantizar el crecimiento de la economía; recuperar la institucionalidad democrática severamente afectada por el gobierno de Trump y reconstruir la unidad nacional. La Guía reconoce la articulación entre lo interno y lo externo. Así lo plantea el secretario de Estado Antony Blinken: "las distinciones entre política "interior" y "exterior" simplemente han desaparecido. Nuestra renovación interna y nuestra fuerza en el mundo están completamente entrelazadas. Y nuestra forma de trabajar reflejará esa realidad" (Blinken, 2021a).

Según la Guía las prioridades son: (1) contener la pandemia del Covid-19 y fortalecer el sistema sanitario mundial; (2) dejar atrás la crisis económica y construir una economía global incluyente y estable; (3) renovación de la democracia hoy amenazada, tanto interna como internacionalmente; (4) humanizar el sistema de inmigración y fortalecer las fronteras; (5) fortalecer las relaciones con los aliados; (6) Enfrentar la crisis climática y promover la transición a energías verdes; (7) liderazgo tecnológico respetuoso de la privacidad, la democracia, la salud y la seguridad; (8) administrar la relación con China, único país con capacidad suficiente para desafiar el sistema internacional estable y abierto.

Un aspecto relevante de esta Guía es el reconocimiento, por primera vez, de que el terrorismo es también una amenaza interna, encarnada en el supremacismo blanco. Cuestión que coincide con la pregunta formulada por los profesores de Harvard, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2019), sobre si la democracia estadounidense está en peligro. Su respuesta es positiva y señalan que el debilitamiento de los principios democráticos tiene que ver con la polarización política extrema, que expresa "un conflicto existencial de origen racial y cultural. [...] Y si el estudio del colapso de las democracias nos ha enseñado una cosa, es que la polarización extrema es mortal" (17).

Con ocasión de los primeros 100 días de su mandato, en su intervención ante el Congreso, Biden sostuvo que iba a trabajar en "la reconstrucción de una nación, la revitalización de nuestra democracia y la conquista del futuro para Estados Unidos. [...] heredé una nación, como todos heredamos, en crisis. La peor pandemia en un siglo, la peor crisis económica desde la Gran Depresión, el peor ataque a nuestra democracia desde la Guerra Civil [y, al referirse a las relaciones con China manifestó haberle expresado a su presidente] que aceptamos la competencia, que no buscamos el conflicto. Pero dejé absolutamente claro que defenderé los intereses estadounidenses en todos los ámbitos. Estados Unidos se enfrentará a las prácticas comerciales desleales que perjudican a los trabajadores y a las industrias estadounidenses, como las subvenciones a las empresas estatales y el robo de tecnologías y propiedad intelectual estadounidenses. [...] que mantendremos una fuerte presencia militar en el Indo Pacífico, al igual que hacemos con la OTAN en Europa, no para iniciar un conflicto, sino para prevenirllo. [...] que Estados Unidos no va a renunciar a su compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales, ni a nuestras alianzas" (Biden 2021a, énfasis propio). Esta posición no se diferencia sustancialmente de la de su predecesor. Y es probable que después de la desastrosa experiencia de Afganistán se endurezca aún más. El retiro de Afganistán puede favorecer a China y a Rusia, países con fuertes intereses en la región. En el caso de China, esta zona euroasiática



tiene un valor estratégico: existen relaciones entre los separatistas uigures del noroeste chino con comunidades musulmanas, con algún poder desestabilizador en esa zona de China; Afganistán y China son fronterizos; la Ruta de la Seda pasa por esa región que es un cruce de gasoductos y oleoductos de importancia para China, Irán y Pakistán entre otros países.

Como lo señala Blinken (2021b) la “relación con China será competitiva cuando deba serlo, de colaboración cuando pueda serlo y de adversarios cuando deba serlo. El denominador común es la necesidad de participar con China desde una posición de fuerza”.

América Latina y el Caribe en la política estadounidense

A lo largo de la guerra fría América Latina y el Caribe fungieron como escudo político al servicio de la defensa de la hegemonía estadounidense, frente a lo que entonces se definió como la amenaza comunista encarnada por la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS). Con el triunfo de la revolución en Cuba, 1959, y su adhesión al socialismo, las fronteras de la guerra fría se extendieron al Caribe y, desde entonces, los Estados Unidos han considerado a la isla como una amenaza a su seguridad. El influjo de la revolución cubana alentó el auge guerrillero que se produjo, durante los años sesenta y setenta, en varios países latinoamericanos. Para contenerlo el gobierno de Kennedy formuló la Alianza para el Progreso, un ambicioso plan de intervención militar articulado a la cooperación para el desarrollo.

El triunfo del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en Nicaragua, en 1979, reabrió la guerra fría. Los Estados Unidos escalaron a un nivel sin precedentes su intervención militar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, con el objeto de evitar que se produjera un efecto en cadena – según la “teoría del dominó” formulada por Kissinger- que llevara a perder el control sobre el continente (Maira, 2006). Las insurgencias del istmo negociaron políticamente la salida de la guerra y solamente en Colombia persistió, en el largo plazo,

el desafío insurgente. Con el escalamiento de la guerra interna en nuestro país, a fines del siglo, se adoptó el Plan Colombia, nueva modalidad de intervención de los Estados Unidos en el contexto de la posguerra fría, estrategia que articuló lucha antinarcóticos y contrainsurgente y se convirtió en la mayor intervención militar de los Estados Unidos en el continente después del fin de las guerras en Centro América (Zuluaga, 2012).

A comienzos de la presente centuria potencias emergentes disputaron espacios de poder económico y político a nivel mundial; por primera vez economías del sur global, los BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sur África- se convirtieron en los principales factores de crecimiento de la riqueza en el planeta. Entre éstas se destacó China que se proyectó como potencia mundial, con fuerte incidencia en el Asia Pacífico. China extendió su influencia por gran parte del planeta con instrumentos económicos parecidos a los que utilizara Estados Unidos en el siglo XX para afianzar su poder imperial (Zuluaga, 2015).

En este fluido contexto hubo importantes cambios en la geografía política regional a comienzos de este siglo por el establecimiento de gobiernos democráticos progresistas en un buen número de países. Se trató de un amplio espectro político que iba desde el gobierno de la concertación en Chile, hasta el de la Revolución Bolivariana en Venezuela, pasando por Brasil, Uruguay, Ecuador, Bolivia y El Salvador. El patio trasero devino en la zona del planeta en la que más fuertemente se cuestionó la hegemonía estadounidense. Fue un momento de la historia presente en el cual América Latina adquirió relevancia: crecieron sus indicadores económicos a la par que se acentuaba la desigualdad y se fortalecía el extractivismo. Algunos países, como Brasil y Argentina, se convirtieron en el destino prioritario de la IED y de los préstamos de los bancos chinos que, en el 2016, superaron el financiamiento regional ofrecido por el BID, el BM y la CAF (CEPAL, 2018: 22) Pero lo más importante fueron los nuevos procesos de integración multidimensional que potenciaron la voz de la región.

“La relación con China será competitiva cuando deba serlo, de colaboración cuando pueda serlo y de adversarios cuando deba serlo. El denominador común es la necesidad de participar con China desde una posición de fuerza”.

La geografía política latinoamericana cambió: gobiernos de derecha sustituyeron a los progresistas y los procesos de integración entraron en crisis. La región perdió capacidad de incidencia, pero ya era un destino importante de los intereses económicos de China. Para el 2020, China se convirtió en el mayor inversionista en la modalidad de fusiones y adquisiciones, seguido de España y Canadá y, en cuanto al monto de proyectos de inversión, se colocó en el cuarto lugar. Brasil, Perú, Chile y Argentina concentraron el 91% de las fusiones y adquisiciones en tanto que Brasil, México, Perú el Caribe y Argentina, el 85% de los proyectos de inversión. Se destacan los recursos asignados a infraestructura: energía y transporte y a minería y petróleo (CEPAL, 2021).

Biden encontró una América Latina debilitada y con menor capacidad de incidencia. No es de esperar que se produzcan cambios radicales en materia de política exterior, pero no hay que desestimar el regreso a la diplomacia basada en el multilateralismo y el poder blando -soft power. Además, asumió la posición de afrontar colectivamente los efectos regionales de la crisis sanitaria. La pandemia ha golpeado de manera diferenciada a la población y, América Latina es la región que más altos costos económicos y sociales está pagando: con el 8.4% de la población mundial aporta, al 19 de julio de 2021, cerca del 33% de los muertos y las tasas de vacunación son muy bajas (Bárcenas, 2021). China ratificó su interés en la región al donar un elevado volumen de vacunas, a través del mecanismo Covax, cuya validez a efectos del pasaporte sanitario no es reconocida por EEUU, Canadá y la UE. La respuesta de los Estados Unidos fue iniciar un programa de

donación de vacunas, en otra manifestación de la rivalidad con China. Las vacunas son un instrumento de la compleja geopolítica actual.

A estas políticas se suman la lucha por la defensa de la democracia, de los derechos humanos y contra la corrupción. Políticas transversales cuya aplicación discrecional por parte del gobierno estadounidense, tal como lo ha hecho en estos meses, plantea interrogantes sobre la coherencia y alcance de su compromiso con ellas.

La frontera sur y el triángulo del norte: el problema migratorio

El gobierno de Biden heredó una política inhumana en el tratamiento del problema migratorio a través de su frontera sur. Las primeras medidas adoptadas marcan una ruptura visible con el gobierno de Trump: detuvo la construcción del muro en la frontera con México, suspendió el llamado acuerdo de “tercer país seguro” y avanzó en una ley para legalizar a centenares de miles de migrantes que llevan décadas en una situación irregular en los Estados Unidos. Adicionalmente comprometió al gobierno mexicano en el control binacional de la frontera en lo que tiene que ver con los migrantes, y propuso una política orientada a transformar las condiciones que estimulan la salida de los pobladores de los países del Triángulo del Norte -El Salvador, Guatemala y Honduras- hacia los Estados Unidos. Los ejes de esta política son la ayuda económica, la lucha contra la corrupción y la vigencia de los derechos humanos. La vicepresidenta, Kamala Harris, es la encargada de dirigirlas.



Cuba, Venezuela y Nicaragua: la defensa de los derechos humanos

El tratamiento de las relaciones con Venezuela, Cuba y Nicaragua se enmarca en la política de derechos humanos. En relación con Venezuela hay un cambio de énfasis a favor de la presión diplomática, orientada a propiciar diálogos entre la oposición y el gobierno de Maduro, para viabilizar elecciones con acompañamiento internacional y por esa vía lograr el cambio de gobierno. En el mes de julio, Canadá, Estados Unidos y la UE manifestaron su disposición a aliviar las sanciones al gobierno venezolano si se avanza en una salida democrática de la crisis (BBC, 2021a). En agosto se celebraron en México, gracias a las gestiones del gobierno de Noruega, encuentros entre el gobierno y sectores de la oposición, que definieron reglas del juego para la participación en el proceso electoral. De consolidarse estos acuerdos, es probable que se avance en el levantamiento de algunas de las sanciones impuestas al gobierno venezolano. Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos se comprometió a garantizar el estatus de protección temporal a los venezolanos que se encuentran en su territorio en razón de la crisis humanitaria.

La posición frente a Nicaragua se ha endurecido. El gobierno de esta nación ha desatado una fuerte

persecución contra los sectores opositores, en medio de una crítica campaña electoral. Para Estados Unidos este país forma parte de la trilogía de regímenes dictatoriales con los que no es posible conciliar, aunque no se compromete con medidas de intervención militar para modificar la situación.

Pero el centro de atención es la situación cubana. Se esperaba que Biden reiniciara el proceso de normalización de relaciones con el gobierno cubano, iniciado durante la administración Obama. Pero ha ido en la dirección opuesta. No solamente se ha abstenido de levantar las sanciones que impuso su predecesor, sino que las ha profundizado, pretextando la represión a los sectores que se manifestaron el 11 de julio de 2021 exigiendo libertad. Contrastó esta posición con la asumida ante Colombia, país en el que, con ocasión del paro nacional iniciado el 28 de abril y que se extendió durante varias semanas, murieron decenas de personas y hubo centenares de heridos como consecuencia de la represión policial. Más de cincuenta congresistas estadounidenses solicitaron la suspensión de la cooperación estadounidense con la policía colombiana y, organizaciones de derechos humanos, entre ellas WOLA, demandaron del gobierno de Biden una condena de esta situación. No ha habido, por parte de Washington, ninguna respuesta, tampoco ha suspendido la cooperación

con la Policía, ni sancionado a los responsables de los abusos y violaciones de los derechos humanos.

Esta posición evidencia un manejo discrecional incoherente del discurso de defensa de los derechos humanos: las violaciones de éstos en Cuba son sancionables, las de Colombia solamente ameritan un silencio complaciente. De esta manera queda en el aire la afirmación de Biden según la cual “repararemos nuestras alianzas y participaremos en el mundo una vez más. No para enfrentar los desafíos de ayer, sino los de hoy y de mañana. Y no sólo lideraremos con el ejemplo de nuestro poder, sino por el poder de nuestro ejemplo” (Biden 2021b). Con razón Arturo Valenzuela, quien durante el gobierno de Clinton se ocupó de los asuntos Interamericanos en la casa Blanca, afirmó: “EE.UU. tampoco está en condiciones, a mi juicio, de estar dando lecciones al mundo, con el papel terrible que asumió la democracia norteamericana últimamente” (BBC, 2021a). Llama la atención que tampoco haya pronunciamientos por la presencia de exmilitares colombianos mercenarios que participaron en el asesinato del presidente de Haití, algunos de ellos formados en academias de los Estados Unidos.

El manejo de estas situaciones responde al hecho señalado por el secretario de Estado Blinken, según el cual las diferencias entre las políticas interior y exterior han desaparecido. Todo indica que se trata de concesiones a las presiones ejercidas por una numerosa colonia venezolana y cubanoamericana que le apostó a las agresivas políticas de Trump y votó a favor de su reelección (Mars, 2021).

Colombia y Estados Unidos: una alianza histórica

Desde comienzos del siglo XX la política exterior de Colombia se ha caracterizado por el respice polum: mirar a la estrella polar, los Estados Unidos. Como afirma Stephen Randall (2017),

“Estados Unidos era simple y llanamente una realidad que [Colombia] no tenían más remedio que aceptar; era la potencia económica y militar del hemisferio [...] su principal socio comercial,

el origen de la mayoría de sus importaciones y el principal mercado para sus productos. [Durante la guerra fría] asumió con firmeza el lado occidental del conflicto. Fue el único país latinoamericano que envió tropas a la guerra de Corea. [...] Durante los gobiernos de John F. Kennedy y comienzos del de Lyndon Johnson, Colombia fue modelo ejemplar en la Alianza para el Progreso [y] con muy pocas excepciones, casi siempre respaldó las opciones de Estados Unidos en las Naciones Unidas” (16-19).

En términos generales lo que ha caracterizado las relaciones entre los dos países es el sometimiento de Colombia a los intereses de los Estados Unidos, con algunas excepciones en pocos gobiernos.

Desde la segunda posguerra mundial, por la presencia del conflicto armado y la incidencia del narcotráfico, la política de Estados Unidos frente a Colombia ha sido bipartidista. La lucha contrainsurgente se ha ajustado a los lineamientos de Washington. Igual ocurrió con la política antinarcóticos, campo en el cual la soberanía colombiana ha sido inexistente. En la posguerra fría, Colombia se adaptó a la nueva política de seguridad de los Estados Unidos que definió al narcotráfico como amenaza principal a su seguridad. Y a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la guerra mundial contra el terrorismo, promovida por el gobierno de Bush hijo, se adecuó a esta estrategia mediante la política de defensa y seguridad democrática del gobierno de Uribe Vélez: “la lucha contra el terrorismo financiado por el narcotráfico.” A comienzos del siglo nos convertimos en el laboratorio de las nuevas modalidades de intervención de los Estados Unidos a través del Plan Colombia. Nos identificaron como el “Israel de Suramérica”. Con el escalamiento de la guerra interna - crecimiento de las guerrillas y del paramilitarismo y las políticas contrainsurgentes- la situación de los derechos humanos alcanzó un estado crítico.

El entonces senador Demócrata, Joseph Biden, miembro del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, presentó el informe “Ayuda al Plan Colombia: el momento de Estados Unidos para ayudar es ahora”, en el que, según Randall, “destacó los vínculos

entre los diversos grupos armados, incluyendo las poderosas organizaciones paramilitares [...] Biden era consciente de la fuerte preocupación que, entre los funcionarios del gobierno de Estados Unidos, las organizaciones no gubernamentales y el público, suscitaba la situación de los derechos humanos y, en particular la situación de derechos humanos en lo tocante a las fuerzas de seguridad colombianas, [...] también hizo hincapié en que los Estados Unidos debían seguir presionando a las autoridades colombianas para garantizar que los infractores fueran llevados a la justicia" (Randall, 2017: 236). Posteriormente, como vicepresidente de Obama, respaldó el proceso de paz con las FARC. Antecedentes que permiten presumir que su gobierno apoyará la implementación del acuerdo de paz y se comprometerá con políticas en derechos humanos que reconozcan la complejidad del problema, entre ellas, las implicaciones de la fuerza pública en sus violaciones, así como la persistencia de vínculos con las organizaciones paramilitares. En el mismo orden de ideas es dable esperar apoyos a las políticas de sustitución voluntaria de cultivos con destinación ilícita, tal como fueron convenidas en el Acuerdo de La Habana.

Hasta el momento las declaraciones frente a Colombia por parte de Biden son muy generales. Más específicos son los planteamientos contenidos en el documento del Departamento de Estado, "Relaciones de Estados Unidos con Colombia" en el que se afirma que los dos países "comparten el compromiso de promover la seguridad, la prosperidad y la gobernabilidad democrática en Colombia y en todo el hemisferio occidental. [...] Colombia es un socio clave de Estados Unidos en los esfuerzos en curso para ayudar a Venezuela a regresar a la democracia y la prosperidad económica". Y en relación con la política de paz sostiene que "el gobierno de EE. UU. apoya los esfuerzos de Colombia para pasar del conflicto a la paz trabajando en áreas rurales de Colombia afectadas por el conflicto, donde la violencia, el narcotráfico, la falta de presencia del gobierno y la ausencia de oportunidades económicas legales han convergido históricamente. Los programas estadounidenses incluyen apoyo a iniciativas del gobierno

colombiano: implementación de reformas agrarias del gobierno colombiano; apoyo y protección a poblaciones vulnerables, incluidos miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas y defensores de derechos humanos; mayores oportunidades educativas; inversiones públicas y privadas; reintegración de excombatientes; y respeto por los derechos humanos, la inclusión social y el estado de derecho" (Departamento de Estado, 2021).

Gráfico 1 - Participación de SSA de EE. UU. en América Latina



Tomado de Egar, Sophie, 2021, Resumen del problema: Asistencia de seguridad de Estados Unidos a Colombia en medio de una paz vacilante. Disponible en <https://securityassistance.org/publications/issue-brief-u-s-security-assistance-to-colombia-amidst-a-faltering-peace/>

Según este documento se ratifica el apoyo de Estados Unidos a la construcción de la paz en Colombia y se seguirá contando, con un nuevo enfoque, con el gobierno para buscarle una salida a la situación de Venezuela. Está por verse, desde luego, cómo se manifestará esta política en la práctica. A este respecto es conveniente recordar que Colombia, "es el mayor receptor de asistencia del sector de la seguridad de los EEUU en el hemisferio occidental (ver Gráfica 1) [y] solo en la última década, Colombia recibió U\$2,97 mil millones [destinados principalmente para] apoyar la campaña antidrogas [y la] guerra con los movimientos guerrilleros. Sin embargo, el retroceso en el compromiso del gobierno colombiano con un acuerdo de paz de 2016 con el grupo rebelde de las

FARC plantea interrogantes sobre la asociación de seguridad de Washington con Bogotá" (Egar, 2021).

Colombia es además el país del mundo que más unidades militares ha entrenado en los Estados Unidos (Ver gráfica 2). Egar destaca el escalamiento de la violencia contra excombatientes y defensores de derechos humanos y la falta de compromiso del gobierno de Duque con el acuerdo de paz, lo que se traduce en un regreso a las políticas de guerra y la erradicación forzosa de cultivos. Ese es el escenario en el que Biden debe poner a prueba su compromiso con la política de paz.

Finalmente hay que destacar que Colombia es uno de los pocos países del continente que sigue teniendo en Estados Unidos su principal socio comercial. En el país no son significativas las inversiones y los préstamos chinos lo que puede obrar a favor de un fortalecimiento de la alianza con los Estados Unidos. Pero, dadas las características del actual gobierno colombiano, no hay ninguna posibilidad cierta de ejercicio de un liderazgo regional.

Gráfica 2 - Principales destinatarios de entrenamiento militar extranjero de EE. UU. Año fiscal 2000-2020



Tomado de Egar, Sophie, 2021, Resumen del problema: Asistencia de seguridad de Estados Unidos a Colombia en medio de una paz vacilante. Disponible en <https://securityassistance.org/publications/issue-brief-u-s-security-assistance-to-colombia-amidst-a-faltering-peace/>

Sin duda, la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de cultivos con destinación ilícita seguirá siendo un punto relevante en la agenda entre los dos países. Las implicaciones son complejas, por la persistencia del conflicto armado hasta tanto no se logre la paz completa mediante negociaciones

políticas con el ELN y se controle la presencia de grupos paramilitares que siguen operando favorecidos por las relaciones que han establecido con sectores del Estado, en particular con las fuerzas armadas, y con la sociedad. Ojalá el presidente Biden recuerde las recomendaciones que hizo a comienzos del siglo como Senador y, en aras de la defensa de la democracia, los derechos humanos y el combate a la corrupción, apoye la implementación integral del acuerdo de paz y la necesaria e inaplazable reforma del Estado para dejar atrás las perversas relaciones entre la ilegalidad, el Estado y la política. Desde luego, ésta no es una tarea de los Estados Unidos. Es tarea de los sectores democráticos de nuestra sociedad.

Bibliografía

Actis, E. y Malacalza, B. (2021). "Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida". En: Nueva Sociedad. 291 enero-febrero. <www.nuso.org>.

Bárcenas, Alicia (2021). La paradoja de recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. CEPAL. En: <<https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-instala-construccion-nuevos-pactos-politicos-sociales-que-promuevan-la>> .

Lissardy, Gerardo (2021a). "Cómo América Latina y el Caribe entraron a golpe de crisis en el radar de la Casa Blanca". BBC. Julio 15. En: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57845404>>.

Biden, J (2021a). Declaraciones del Presidente Biden ante la sesión conjunta del Congreso el 29 de abril de 2021. En <<https://www.whitehouse.gov/es/prensa/discursos-presidenciales/2021/04/29/declaraciones-del-presidente-biden-durante-sesion-conjunta-del-congreso/>>

Biden, J. (2021b). "Discurso de toma de posesión del presidente Joseph R. Biden Jr. Capitolio de los Estados Unidos de América" White House. En: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/>>

speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/

Blinken, Antony. (2021a). "Una política exterior para el pueblo estadounidense". En: Red Voltaire 03/03. <https://www.voltairenet.org/article212403.html>

Blinken, Antony (2021b). "Reafirmación y restablecimiento de las alianzas de Estados Unidos". En: Red Voltaire < <https://www.voltairenet.org/article212662.html> >

CEPAL (2018). Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China Santiago. En < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250_es.pdf>

CEPAL (2021). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Santiago. En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319_es.pdf

Departamento de Estado (2021). "Relaciones de EEUU con Colombia". En: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-colombia/>

Egar, Sophie (2021). "Resumen del problema: Asistencia de seguridad de Estados Unidos a Colombia en medio de una paz vacilante". En: Security Assistance Monitor, CIP. En: <https://securityassistance.org/publications/issue-brief-u-s-security-assistance-to-colombia-amidst-a-faltering-peace/>

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2019). La mort des démocraties. Calman Lévy. France.

Maira, Luis (2006). "Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: balance y perspectivas". En: Boron, Atilio y Lechini, Gladys. Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO. En: < http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100711034534/2_PIcuno1.pdf >

Mars, Amanda (2021). "Biden ofrece el estatus de protección temporal a unos 320.000 venezolanos que se encuentran en Estados Unidos". En: El País. 8 de marzo. Madrid. En: <https://elpais.com/internacional/2021-03-08/biden-ofrece-el-estatus-de-proteccion-temporal-a-unos-320000-venezolanos-que-se-encuentran-en-estados-unidos.html>

Poch de Feliu, Rafael (2021). "Tres vectores y nueve frentes de la actual guerra híbrida contra China". En: Crónica Popular. 21 de febrero. En: <https://www.cronicapopular.es/2021/02/tres-vectores-y-nueve-frentes-de-la-actual-guerra-hibrida-contra-china/>

Randall, Stephen (2017). Frente a la estrella polar. Colombia y Estados Unidos desde 1974. Bogotá. Taurus.

Zuluaga, Jaime (2012). "Cambios en la política de seguridad de Estados Unidos y su incidencia en América Latina". En: Castillo, Dídimo y Gandásegui, Marco. Estados Unidos: más allá de la crisis. México: Siglo XXI.

Zuluaga, Jaime (2015). "Estados Unidos: políticas de defensa, economía y potencias emergentes". En: Gandásegui, Marco et al. (coords.) Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina. Quito: IAEN.

Zuluaga, Jaime (2018). "¡Adiós a la diplomacia, bienvenida America First! La administración de Trump frente a América Latina y Colombia". En: Castorena, Casandra et al (eds.) Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica. México: Siglo XXI/CLACSO.

Realidades y desafíos colombo-venezolanos

SOCORRO RAMÍREZ

Experta en asuntos internacionales

Colombia y Venezuela comparten una abigarrada vecindad. Su amplia y diversa frontera genera flujos recíprocos e interdependencias de toda naturaleza. Tratándose de dos países cuyo mayor vecino es el otro, lo que pasa a un lado repercute en el otro. De sus relaciones dependen dimensiones claves de su propia seguridad así como de su situación ambiental, económica

y social. De ahí la necesidad de examinar los efectos mutuos de las situaciones y opciones nacionales, del cierre intermitente de pasos fronterizos formales y de la ruptura de relaciones. Así mismo, es importante examinar las perspectivas de negociación reabiertas en Venezuela y la necesidad de fortalecer los nexos positivos entre los dos países. Esos ejes se desarrollan en las cinco partes de este artículo.



Mutuos efectos y tensiones

Desde mediados de los años noventa, Colombia y Venezuela entrecruzaron sus economías en el seno de la Comunidad Andina, con resultados muy positivos para los dos países al punto que en una década habían logrado una balanza comercial equilibrada, un crecimiento sostenido del comercio binacional en un 2.400%, la creación de más de 1.150.000 empleos formales en ambos países. Esos resultados mutuamente ventajosos se paralizaron cuando, en 2006, Venezuela se retiró del proceso andino de integración, destruyendo con ello muchos emprendimientos económicos y tornándose aún más dependiente del petróleo. Sólo quedaron algunos intercambios fronterizos.

Con Chávez, recurrentes tensiones entre los mandatarios de ambos países habían paralizado, una y otra vez, la institucionalidad que permitía manejar la compleja e intensa vecindad, y con Maduro se abandonaron tres mecanismos fundamentales para la relación binacional: la Comisión negociadora (Coneg), que procesaba el diferendo limítrofe, la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (Copiaf), que fortaleció nexos positivos económicos, sociales e institucionales entre los dos países, y la Comisión Binacional y Fronteriza (Combifrom), que reunía a los mandos militares de ambos lados para procesar conjuntamente asuntos de seguridad relacionados con diversos flujos transfronterizos.

Mientras la tensión entre los centros políticos nacionales iba creciendo, se multiplicaban y agravaban preocupantes dinámicas ligadas en especial a economías y mercados ilegales o a problemas de seguridad, que, por la ausencia o distorsionada presencia de los dos Estados, comenzaron a desbordarse en la frontera y a ser aprovechadas por grupos armados irregulares que se disputan el control de diversos espacios.

Tanto el conflicto armado como la falta de implementación del Acuerdo de Paz firmado a finales de 2016 por el Estado colombiano y las FARC han generado impactos en la frontera, donde grupos

violentos colombianos interactúan con colectivos y “pranes” armados que proliferan en Venezuela. Todo ello fortalece bandas delincuenciales transnacionales -según la Fundación Pares, en la frontera operan veintiocho estructuras armadas ilegales⁸⁸- cuya actuación genera graves efectos para las poblaciones locales. En el reciente caso de Apure, el enfrentamiento armado entre una de las disidencias de las exFarc con la Fuerza Armada Venezolana, forzó a la población a pasar el río hacia Arauca.

Los mutuos efectos negativos se agravaron con la transnacionalización del ELN. Por su arraigo en zonas fronterizas, en Arauca en particular, desde mediados de los años 80, esa estructura usaba el Apure como retaguardia y allí atacó instalaciones militares argumentando que defendía a campesinos colombianos migrantes, maltratados en Venezuela. Luego, afectaron tanto sus disputas con otros grupos armados por el control de algunas zonas -en especial del Perijá, Catatumbo y del área metropolitana de Cúcuta- como sus extorsiones a empresas petroleras y a economías lícitas o ilícitas. Más recientemente, el ELN ha ampliado su radio de actividad no sólo en zonas fronterizas sino que, en el interior de Venezuela⁸⁹, en el Arco minero del Orinoco, controla poblaciones y regula dinámicas irregulares de extracción de oro, coltán y “tierras raras” con las que el régimen de Nicolás Maduro consigue divisas ante la crisis de la industria petrolera.

Aunque el régimen político ha logrado un férreo control de todos los poderes públicos, no ha hecho frente a las múltiples crisis que su propia gestión y el bloqueo han provocado o alimentado. Como muestra Asdrúbal Oliveros, director de Ecoanalítica⁹⁰, se recrudecen en Venezuela efectos de la hiperinflación y contracción de más del ochenta

88. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-DE-SEGURIDAD-EN-LA-FRONTERA-1.pdf>

89. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/por-que-es-tan-dificil-negociar-con-el-eln-las-consecuencias-de-un-federalismo-insurgente-1964-2020/>

90. <https://prodavinci.com/asdrubal-oliveros-la-economia-negra-reduce-la-tension-social/>

por ciento de la economía en los últimos siete años, y se ha hecho imposible su recuperación por medios propios pues necesitaría, sólo en los primeros cinco años, alrededor de US\$233 mil millones, seis veces el tamaño de la actual economía venezolana. Entretanto, sigue avanzando la destrucción del Estado como proveedor de bienes y servicios públicos, de la actividad petrolera y todo lo que ésta generaba, de la capacidad y posibilidad del Estado para recaudar ingresos no petroleros, etc. Para su supervivencia política, todo eso está obligando al régimen a tolerar ciertas actividades del sector privado al margen del Estado. El envío de remesas por los migrantes ha permitido que la economía informal genere ingresos, una minoría ha podido empezar a reinventarse y las grandes mayorías intentan seguir existiendo a medias mientras el país sigue estructuralmente pobre y sin capacidad de crecimiento. Ecoanalítica ha encontrado que más de dos tercios de las transacciones y pagos en Venezuela se hacen en dólares cuya liquidez es ahora cinco veces mayor que la del bolívar, y más de la mitad de la población maneja divisas aunque no tenga suficientes para vivir. Así se ha potenciado una economía gris o negra que le permite al régimen sobrevivir y mitigar el efecto de las sanciones.

Todas esas crisis y la represión en Venezuela han forzado a cerca de seis millones de personas a salir del país. Cuatro modalidades de ese éxodo poblacional repercuten en Colombia: ante todo, cerca de dos millones se han quedado a vivir en el país; miles lo atraviesan para buscar alternativas en otros países suramericanos; otros más entran con mucha frecuencia a Colombia de manera pendular en busca de servicios de distinta naturaleza y de las remesas que les mandan sus familias y regresan a Venezuela con los ingresos y bienes que han podido conseguir; y retornan miles de colombianos que en los años setenta y ochenta habían migrado buscando ingresos o procurando refugio en los noventa ante la agudización del conflicto armado.

La mayor parte de los migrantes llega sin identificación -cédula o pasaporte- ni acta de nacimiento de menores de , pues en Venezuela es difícil conseguirlos, y no los pueden tramitar en

Colombia por el cierre del sistema consular. Esto les impide regularizar su situación migratoria, tramitar refugio o asilo político, garantizar sus derechos o los de quienes retornan con familia binacional. Los condena entonces a vivir en la irregularidad y la informalidad, de lo que se aprovechan grupos violentos y delincuenciales. Una puesta en marcha integral del Estatuto Temporal de Protección a venezolanos podría abrirles oportunidades. Además, si Colombia facilita y estimula su integración positiva, esto redundaría en múltiples beneficios para el país.

Frontera reducida a la línea limítrofe y a su manejo unilateral

Desde agosto de 2015, Maduro ha venido ordenando de manera unilateral y recurrente "cerrar o abrir la frontera", lo que se traduce en cierres o aperturas totales o parciales de los pasos peatonales y del transporte de mercancías en horarios determinados. A su vez, con la pandemia, desde el 14 de marzo de 2020 Duque ordenó también el "cierre de la frontera" y, en junio de 2021, inició su reapertura gradual con un sistema de "pico y cédula" establecido por Migración Colombia. En respuesta, Maduro ratificó el cierre.

Pero la frontera no es una cremallera que pueda subirse o bajarse a capricho. En la práctica, lo que los gobiernos han "cerrado o abierto" son los pocos pasos fronterizos formales que existen a lo largo de los 2.219 km de línea limítrofe, pasos donde cada Estado tiene un puesto de control que, para ser eficaz, debería actuar de manera coordinada con el de su vecino.

Con esas medidas los centros políticos nacionales reducen la frontera a la línea limítrofe desconociendo que los dos países comparten zonas fronterizas muy diferenciadas y con densas interacciones.

- En el ámbito caribeño-guajiro, comparten una población que se asume como binacional, empezando por los wayuu, que constituyen el veinte por ciento de la población indígena de cada país y circulan libremente por una región

“Cerco diplomático para poner fin a la usurpación, establecer un gobierno de transición que preparara elecciones libres, y activar un plan de reconstrucción de Venezuela”.

desértica. Esa zona tiene un sólo paso fronterizo formal, Paraguachón-Paraguipoa.

- En la Serranía del Perijá y la cuenca del Catatumbo, los dos países están articulados por ecosistemas estratégicos y comunidades indígenas que circulan por las montañas. Ese ámbito no tiene ningún paso fronterizo formal.
- La zona andina central, tiene el mayor número de pasos formales por puentes binacionales: La Unión, entre Puerto Santander y Boca del Grita; Francisco de Paula Santander, entre Cúcuta y Ureña; Simón Bolívar, entre La Parada (en Villa del Rosario) y San Antonio del Táchira. La construcción de un cuarto puente -acordado en épocas de integración colombo-venezolana para facilitar el rico intercambio entre ambas naciones- se paralizó una y otra vez por tensiones entre los gobiernos centrales; , al terminarlo en 2016, ni se inauguró; se lo conoce como “Tienditas”. Maduro ha temido que dada su amplitud -grandes carriles para vehículos en especial de carga así como para bicicletas y peatones-, por ahí pueda entrar una invasión; en consecuencia, lo bloqueó. Mientras el puente se deteriora antes de comenzarlo a usar, se ha convertido en símbolo de ruptura total de relaciones.
- En el piedemonte y los Llanos está el puente internacional José Antonio Páez sobre el río Arauca, que comunica a los municipios de Arauca y El Amparo, aunque la gente prefiere el paso por el río pues es más rápido, no piden documentos, se va directo al sitio necesario. El paso de vehículos por el puente está prohibido por Maduro desde 2015, y en 2021 no ha reabierto ni siquiera un canal humanitario.
- En la Orinoquia hay un paso fronterizo formal a través de un muelle para pasajeros y carga, ubicado en la margen derecha del río Inírida, en jurisdicción del municipio Inírida, en Guainía,

y otro en la margen izquierda del río Orinoco, frente a Puerto Carreño, en el Vichada.

Los ya casi seis años de cierres o reaperturas intermitentes de los pasos fronterizos formales, han llevado a la población y al comercio a pasar de un país al otro por desiertos, montañas, ríos, selvas. Grupos armados ilegales han aprovechado la situación para controlar esas vías informales afectando con extorsiones lo que queda de comercio binacional, y sobre todo a la población más vulnerable con abusos de todo tipo. Someten a esclavitud laboral y explotación laboral y sexual en especial a mujeres, a niñas/os y adolescentes; sobre ellos ejercen reclutamiento forzado y a muchos los llevan a la mendicidad.

Repercusiones de opciones y rupturas

Como se sabe, tras la toma de posesión de Maduro para un segundo mandato presidencial -del 10 de enero de 2019 al 9 de enero de 2025-, por irregularidades en su elección no fue reconocido por la Asamblea Nacional (AN) de Venezuela. En consecuencia, el 23 de enero, en cabildo abierto en Caracas, la AN encargó de la presidencia de la república a Juan Guaidó, quien acababa de asumir la presidencia de la AN el 5 de enero. Cerca de 60 gobiernos -Estados Unidos, países de la Unión Europea y latinoamericanos- reconocieron a Guaidó como presidente interino y respaldaron su estrategia que el sector opositor que dirige fue convirtiendo en una especie de mantra: “cerco diplomático para poner fin a la usurpación, establecer un gobierno de transición que preparara elecciones libres, y activar un plan de reconstrucción de Venezuela”.

El 23 de febrero de 2019, los presidentes de Colombia, Chile y Paraguay, congresistas latinos del partido republicano de Estados Unidos y el secretario

general de la OEA, acompañaron desde Cúcuta un concierto que precedía la recolección e intento de ingreso de ayuda humanitaria a Venezuela, lo que, según esperaba Guaidó, estimularía el apoyo social a su presidencia y una división en las fuerzas armadas. Iván Duque allí anunció que Maduro tenía los días contados, pero la operación resultó un fracaso. Alimentos y medicinas provenientes de diversos países no lograron entrar, las deserciones esperadas en el ejército venezolano fueron pocas y de bajo perfil. Maduro se aferró al poder, ordenó la ruptura de relaciones con Colombia y dio 24 horas al personal diplomático y consular colombiano para salir de Venezuela. Así, una y otra opción de cada centro político nacional ha tenido y produce graves repercusiones en el otro país.

En ese contexto, y pese a que los intereses de Estados Unidos frente a Venezuela son muy distintos de los de Colombia, el gobierno de Duque y su partido apoyaron la estrategia de presión del gobierno de Donald Trump, que mantenía "todas las cartas sobre la mesa", incluyendo la amenaza de uso de la fuerza para forzar la salida de Maduro del poder. Impuso sanciones no solo contra algunos funcionarios sino a la economía, lo que entre otros efectos, limita el pago de algunas importaciones, dificulta el transporte de parte del petróleo venezolano a China e India que hacen empresas rusas, y reduce los ingresos por petróleo cuya exportación ya venía decreciendo por la crisis de esa industria.

Trump afirmó que solo respaldaría las conversaciones entre la oposición y el régimen chavista, realizadas en Barbados en 2019, si lograban la salida de Maduro del poder, aunque su enviado Elliott Abrams dejó entender que si Maduro asumía en serio la negociación, Estados Unidos la apoyaría. A finales de marzo de 2020, Trump acusó de narcoterrorismo a algunos chavistas, incluido Maduro, y ofreció recompensas por su captura. Luego, ante la tensión electoral en medio de la pandemia, ofreció levantar sanciones al sector petrolero y a PDVSA si el régimen negociaba con la oposición y la Asamblea Nacional, sin Maduro ni Guaidó, formara un gobierno interino con todos

los sectores políticos para organizar elecciones que permitieran una transición pacífica y la salida de las fuerzas de seguridad cubanas y rusas de Venezuela.

En 2021, la administración demócrata de Joe Biden ha estimulado los intentos de la oposición de construir una ruta para lograr una negociación con el régimen que encabeza Maduro, que conduzca a una transición democrática, y ha flexibilizado algunas sanciones permitiendo que para la lucha contra la pandemia Venezuela pueda acceder a bienes que tiene en Estados Unidos. El 28 de junio, Biden subrayó la importancia de buscar un consenso internacional en favor de una negociación que genere elecciones libres y justas en Venezuela, y lo hizo en su primera conversación telefónica con Duque, quien continúa apostándole al "cerco diplomático".

Retos para una negociación en Venezuela

Ante el fracaso de intentos de negociación y el fraccionamiento de la oposición política, nuevas fuerzas venezolanas han venido dando pasos para abrir una ruta de diálogo que obligue al régimen a negociar y a la oposición a articularse para concretar acuerdos con soluciones reales a asuntos urgentes. A ese esfuerzo han contribuido sectores vinculados a organizaciones sociales, de trabajadores y empresarios, universidades e iglesia, que durante cuatro años dialogaron, se articularon en el Foro



Cívico Nacional y continúan hoy motivando a la sociedad a unir el reclamo social con la exigencia de que el liderazgo político posibilite la apertura de un proceso de recuperación de la vía democrática y electoral en búsqueda de salidas a las crisis⁹¹.

Esta labor ha ayudado a que, en 2021, se hayan ido construyendo acuerdos puntuales entre sectores opositores y el régimen político⁹². El primero, facilitado por la OPS, permite acceder a vacunas con el sistema Covax para hacerle frente a la pandemia; luego, la entrada del Programa Mundial de Alimentos para atender un millón y medio de de niñas/os en zonas muy afectadas por inseguridad alimentaria. Igualmente, la exigencia de aplicación del convenio con la OIT de diálogo tripartito -gobierno, empresarios y trabajadores- ha logrado la liberación de algunos sindicalistas detenidos, el freno de ataques a líderes sociales, el traslado a arresto domiciliario de seis directivos de Citgo. Además, después de diez y siete años, ahora hay opositores en el Consejo Nacional Electoral (CNE), dos expertos entre los cinco rectores principales, y sus suplentes. Las condiciones y garantías que logren para las elecciones de los veintitrés gobernadores y trescientos treinta y cinco alcaldes, concejales y legisladores regionales el 21 de noviembre de 2021, serán claves para las elecciones sucesivas.

Ese CNE acaba de restablecer la posibilidad de que la Mesa de Unidad Democrática (MUD) participe en elecciones, derecho que le había quitado desde 2018, luego de que la MUD ganó la mayoría de la AN en 2015. Pero con la fractura de la oposición "nadie puede decir yo soy la MUD", dice su exsecretario Chúo Torrealba, aunque reconoce que eso podría servir como estímulo para reunificarse, y agrega que Maduro siente confianza en ir a esas elecciones porque cree que la oposición no puede resolver sus problemas internos y se puede autoderrotar⁹³. Además, las elecciones requieren que se habilite a todos los líderes y partidos opositores excluidos, lo que exigiría acciones de la Contraloría y el Tribunal

Supremo de Justicia (TSJ) controlados por el régimen, el cual debería comprometerse a aceptar el resultado así le sea desfavorable. Hay quejas sobre el sesgo chavista de la actualización del registro electoral, de la modificación de circuitos electorales y de las auditorías al sistema de votación. En lugar de liberar a los presos políticos el régimen sigue encarcelando posibles opositores como los líderes sociales.

Maduro anuncia que a los próximos opositores que salgan electos como autoridades locales o estaduales no les pondrá de nuevo a oficialistas como "protectores" que debían actuar en paralelo, negando así la voluntad popular. Pero, al mismo tiempo, trata de reducir el poder de alcaldías y gobernaciones con la implantación del llamado poder o Estado comunal, que atenta contra la descentralización y la participación ciudadana, como alertan Conindustria y los obispos. El régimen sigue, además, atacando la libertad de expresión como hizo con el embargo de los bienes y la sede del diario El Nacional, realizado mediante expropiación armada en favor de Diosdado Cabello, quien exigió indemnización porque el periódico había reproducido una denuncia de la prensa internacional que lo mostraba como promotor de detenciones y acciones judiciales fuera del marco de la ley. Ahora, Diosdado Cabello, Lourdes Suárez del TSJ y Cilia Flórez esposa de Maduro, han sido por él encargados de lo que ha llamado "la revolución judicial", para aumentar el control de la justicia y de los demás poderes públicos.

Estados Unidos y la Unión Europea han reconocido al nuevo CNE como un primer paso y han dicho que evaluarán las sanciones al régimen si se abre una ruta real de elecciones justas y verificables. Eso exigiría la liberación de los presos políticos, y el fin de la represión contra organizaciones humanitarias, sociales y medios de comunicación. Exige, además, una gestión técnica que organice mesas y juntas regionales, una campaña electoral equitativa donde no haya uso de recursos públicos o de medios de comunicación en favor de candidatos oficialistas, así como una creíble observación electoral nacional e internacional.

91. <https://www.sur.org.co/ventana-de-oportunidad-y-esperanza/>

92. <https://www.sur.org.co/retos-en-venezuela-y-colombia/>

93. <https://www.elnacional.com/venezuela/chuo-torrealba-tenemos-la-tarjeta-de-la-mud-pero-no-la-alianza/>

En ese nuevo contexto, en 2021 Guaidó fue cambiando su estrategia y empezó a hablar de cinco pilares: construir la mayor y mejor unidad posible, rescatar la capacidad de movilización y presión interna, atender la emergencia humanitaria compleja, fortalecer la alianza internacional de presión y lograr elecciones libres y justas. Luego, en medio de la caída de su aceptación al 15% según Datanálisis, Guaidó presentó la propuesta de Acuerdo de Salvación Nacional como un proceso de negociación entre fuerzas opositoras y el régimen político para lograr garantías electorales con vigilancia internacional, y ofrecer incentivos como el levantamiento progresivo de sanciones a cambio de avances democráticos reales. Para negociar Maduro exige devolución inmediata al Estado de los bienes afectados por las sanciones. Si el CNE lograra plenas garantías para las elecciones regionales en noviembre de 2021, si la oposición obtuviera mayoría de votos y decidiera usar la posibilidad constitucional de referendo revocatorio a partir de 2022, a la mitad del periodo de Maduro, la justa electoral podría adquirir carácter plebiscitario. Retos nada fáciles.

El embajador James Story aseguró que el gobierno de Biden apoya esfuerzos para restaurar la democracia en Venezuela. La cumbre de Estados Unidos y la Unión Europea en Bruselas, el 21 de junio de 2021, acordó trabajar como un solo bloque en favor de una salida negociada, estimular a la oposición a unirse en torno a una estrategia conjunta de un proceso gradual que conduzca a elecciones libres y justas para reinstitucionalizar a Venezuela. El 25 de junio, una declaración conjunta de los encargados de asuntos exteriores de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea señala que siguen muy preocupados por la profunda crisis política, social y económica de Venezuela; y solicita la liberación incondicional de todos los detenidos por motivos políticos, libertad de expresión y respeto a los derechos humanos. Además, destaca que los venezolanos tienen que generar una solución pacífica de esas crisis por medio de una negociación integral entre todas las partes interesadas, que posibilite el restablecimiento de las instituciones del país así como la realización de elecciones locales, parlamentarias y presidenciales creíbles -secuencia que cambia el orden electoral

establecido en el mantra de la estrategia de Guaidó. También aplaude acuerdos entre actores políticos venezolanos que permitan el acceso irrestricto a la asistencia humanitaria, incluidos alimentos, medicamentos e insumos claves para paliar la pandemia; y se declara dispuesta a revisar las políticas de sanciones sobre la base de avances significativos que alcance una amplia negociación⁹⁴. Entre tanto, Duque guarda silencio. Su partido, el Centro Democrático, coincide con lo expresado por Marco Rubio, senador republicano de Florida, quien pide no caer en la trampa pues el régimen de Maduro es experto en hacer concesiones simbólicas que al final no cumple. Pero, en lugar de seguir aislándose, Colombia tiene que revisar su equivocada aproximación a la problemática fronteriza y de su mayor vecino, y debe comprometerse con la búsqueda de salidas negociadas entre los venezolanos -con acompañamiento internacional- hacia una transición democrática que permita hacerle frente a las crisis y reconstruir ese país.

Diplomacia local y ciudadana

El aumento de la tensión entre los centros políticos nacionales y la respuesta a los problemas fronterizos solo con presencia de las fuerzas armadas a cada lado de la frontera, hace crecer el riesgo de roces incluso militares entre los dos países, en el muy negativo contexto de la ruptura de relaciones intergubernamentales y la suspensión de toda la institucionalidad para la gestión de la agenda binacional y de la frontera compartida.

Los efectos de esa delicada situación en las zonas fronterizas llevaron a las autoridades locales del ámbito andino, el más conurbado, a desarrollar un diálogo regional. Como recordó Víctor Bautista, secretario de fronteras de Norte de Santander, en diálogo con la Silla Vacía⁹⁵, empezando marzo de 2020 Cúcuta se vió cubierta de humo gris que

94. https://efectococuyo.com/politica/claves-declaracion-de-eeuu-canada-uevenezuela/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=mailpoet

95. <https://lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-diplomacia-de-duque-ha-hecho-mas-peligrosa-la-frontera-donde-fue-atacado/>

generó problemas respiratorios debido a la quema de basuras al otro lado de la frontera para sacar el cobre de cables recuperados. Aplicando el Estatuto Orgánico Territorial, que permite a las autoridades en zonas fronterizas entablar diálogos con los vecinos sobre asuntos concretos, le propusieron a la gobernadora del Táchira examinar y resolver ese problema ambiental. Como ella es opositora, tuvo que vincular al asunto al llamado "protector" que Maduro le ha impuesto. Con motivo de la pandemia, instalaron mesas de trabajo entre Norte de Santander y el Táchira ya no sólo entre los gobernadores sino también con alcaldes, gremios empresariales, Cámaras de Comercio y sociedad civil, para plantearles a los poderes centrales de ambos países iniciativas construidas en forma conjunta entre actores regionales. El llamado "protector" trató de usar algunas de esas iniciativas locales para presionar a Duque, lo que generó dañinas consecuencias.

Diálogos impulsados desde el lado colombiano permitieron construir propuestas sobre el funcionamiento integral de esa zona, la apertura de los puentes con medidas de bioseguridad para el paso de mercancías y del éxodo poblacional así como de los niños que van a estudiar en Cúcuta. Ese dossier fronterizo fue entregado a la cancillería colombiana en diciembre de 2020, pero desde Bogotá guardaron silencio al respecto. Los diálogos regionales siguieron logrando acuerdos concretos, como el de pedir que se quitaran los contenedores que bloquean los puentes. En mayo 2021, el acuerdo se iba a sellar entre los gobernadores, cinco alcaldes y el "protector" venezolano, pero la cancillería colombiana desautorizó al gobernador temiendo que el chavismo usara esos acercamientos en su estrategia de reconocimiento a Maduro. El gobierno colombiano anunció inicialmente que mantenía cerrados los pasos fronterizos hasta septiembre pero, de manera súbita, empezando junio, decretó su reapertura catorce meses después de haber ordenado su cierre, sin contar con las autoridades y los esfuerzos locales. Arreaza, canciller de Maduro, dijo que desconocían esa medida unilateral de reapertura, dirigida a "distraer a la opinión pública

de los problemas internos" de Colombia, es decir, del paro y las manifestaciones.

Como señaló Germán Umaña⁹⁶, presidente de la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana, quien ha hecho parte de esos diálogos y de iniciativas binacionales, desde agentes económicos y sociales y junto a iniciativas como Puentes Ciudadanos se han ido construyendo propuestas sobre alternativas para proteger la población de frontera y hacerle frente a esa problemática así como para controlar la pandemia. Los gremios económicos de ambos lados han trabajado de manera conjunta en iniciativas que permitan abrir los puentes internacionales al comercio legal, normalizar los sistemas aduaneros y de pagos, recuperar las funciones consulares y establecer un canal de comunicación entre los centros políticos nacionales.

Con respecto a otras iniciativas binacionales, en septiembre de 2019 un centenar de académicos, miembros de organizaciones sociales, humanitarias, gremiales, empresariales, redes y colectivos culturales de ambos lados de la frontera y de las capitales nacionales firmamos una declaración anunciando el inicio de un esfuerzo convergente que luego decidió llamarse Puentes Ciudadanos Colombia-Venezuela (PCCV)⁹⁷. Su primer encuentro se realizó en noviembre de 2019, en Bogotá, con apoyo de Diakonia y del Instituto de Paz de Estados Unidos. El Diálogo escuchó al éxodo desde Venezuela y examinó la coyuntura de las relaciones entre los dos países haciendo énfasis en los costos compartidos del cierre de todo tipo de relaciones y canales institucionales, en especial en las fronteras.

En enero de 2020, en Cúcuta, con apoyo del Institut Català Internacional per la Pau, Oxfam y el Instituto de Paz de Estados Unidos, PCCV reunió alcaldes y gobernadores electos en la frontera del lado colombiano, y con ellos analizó la situación de cada ámbito fronterizo, la formulación de planes

96. <https://www.portafolio.co/opinion/german-umana-mendoza-a-mas-tardar-manana-analisis>

97. <https://azonpublica.com/diplomacia-ciudadana-colombo-venezolana/>

de desarrollo, ordenamiento y paz territorial; y la atención humanitaria e integración positiva del éxodo desde Venezuela. En febrero, realizó en Bogotá reuniones con la Comisión Segunda del Senado y la Cámara, que se ocupa de la política exterior, y con la presidencia del Congreso, con el fin de examinar la situación fronteriza y la actuación del gobierno de Colombia frente a Venezuela. El 29 de febrero, realizó en Bogotá, conjuntamente con Fundimusicol, el concierto de la Orquesta Sinfónica Juvenil binacional llamado "Colombia-Venezuela, más que un conflicto". Posteriormente, ha colaborado en una campaña de consecución de recursos que ayuden a la sobrevivencia y a la compra de instrumentos musicales para muchos de los jóvenes venezolanos participantes en dicha Orquesta.

Entre marzo y junio de 2020, realizó reuniones virtuales con indígenas, líderes comunitarios, organizaciones sociales, redes de comunicación

y funcionarios de la península de la Guajira, del Perijá, del Táchira y Norte de Santander, de los Llanos y de la Orinoquia, con los que analizó las diversas situaciones agravadas por la pandemia y los obstáculos que dificultan hacerle frente común a la riesgosa situación.

Entre el segundo semestre de 2020 y el primero de 2021, PCCV ha realizado una veintena de eventos virtuales, algunos asociados a universidades y organizaciones, al día internacional del refugio, a la presentación por Pares de estudios sobre seguridad en la frontera; a programas de *El Espectador*, *Semana*, la Fundación Ebert y la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana. Por lo general, las sesiones han tenido tres partes. Ante todo, un diálogo con actores o expertos de ambos lados sobre alguno de los cinco ejes temáticos en torno a los cuales PCCV desarrolla sus iniciativas: crisis en Venezuela y salida negociada hacia una transición democrática; conflicto armado y construcción de



paz en Colombia en especial en zonas periféricas; situación en la frontera; éxodo desde Venezuela y reconstrucción de la relación binacional. En la segunda parte de cada sesión, se escucha una red, entidad u organización de uno u otro país sobre lo que realiza en alguno de esos ejes, con el fin de coordinar acciones. Y la última parte, se dedica a la revisión de lo hecho y la planificación de iniciativas binacionales. En junio y julio de 2021, PCCV evalúa su proceso y realiza una planeación estratégica de lo que podría ser una nueva etapa de su trabajo.

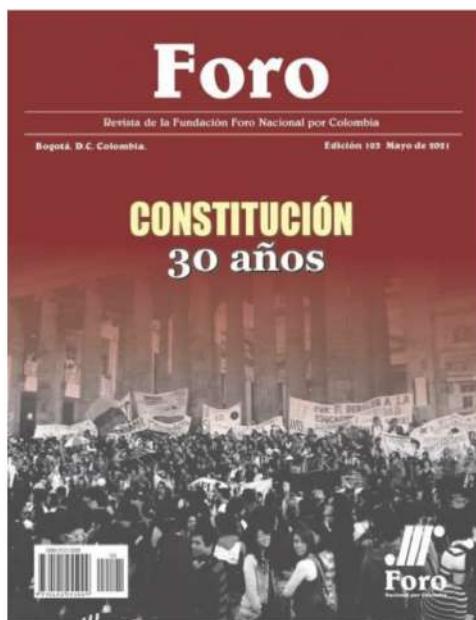
De esta forma, la preocupación por las crisis en ambos países y en sus mutuas relaciones ha estimulado el desarrollo de una especie de diplomacia fronteriza y ciudadana que busca desarrollar capacidad de prevención y acción compartida frente a tan diversas circunstancias adversas: efectos externos de crisis

internas en países que enfrentan aguda polarización política, emergencia humanitaria y y/o conflicto armado, aumento de la tensión entre gobiernos o Estados, dinámicas transfronterizas que pueden escalar conflictos con altos costos y afectaciones en la gobernabilidad y la paz local, fronteriza, nacional o regional.

En este texto hemos tratado de examinar mutuos efectos de la complicada situación de Venezuela y Colombia, del cierre intermitente de pasos fronterizos formales y de la ruptura de las relaciones interinstitucionales, así como el nuevo intento de negociación en Venezuela, y el acercamiento entre diversos sectores de los dos países. Es de esperar que estimule el entendimiento de esas crisis y fortalezcan nexos positivos entre Colombia y Venezuela.

¿Quieres comprar una de nuestras últimas ediciones de la Revista Foro?

ÚLTIMAS EDICIONES



Edición 103
REVISTA FORO



Edición 101-102
REVISTA FORO



Edición 100
REVISTA FORO

¡Hagámoslo juntos!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar
3. Elige el formato en el que la quieres (digital o físico) a tu lado derecho
4. Da un clic en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras
5. Digita tus datos de compra y da un clic en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si tienes algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

contactenos@foro.org.co

Estamos de celebración

Cumplimos 35 años de haber lanzado nuestra edición #1

Editorial

Democracia bajo el asedio

Turbulencias de la democracia en Colombia

Colombia 2021–2022: el paro después del paro

Camilo González Posso

La Juventud en Bogotá: ¿del miedo y la indignación a la configuración de una nueva ciudadanía?

Esperanza González Rodríguez

La violación inminente del derecho a la protesta social: balance de lo acontecido en Cali

Foro Nacional por Colombia, Capítulo
Suroccidente

Debilidad de la economía y aumento de la pobreza

Jorge Iván González

Sustitución de cultivos, acuerdo de paz y paro nacional. Midiendo superficies y nadando en cocaína

Pedro José Arenas García

El plebiscito por la paz, un proceso de participación ciudadana con el que toda Colombia perdió

Clara Rocío Rodríguez Pico

Internacional

Afganistán: el fracaso del colonialismo

Víctor De Currea-Lugo, Phd

El Gobierno de Biden frente a América Latina y Colombia

Jaime Zuluaga Nieto

Realidades y desafíos colombo-venezolanos

Socorro Ramírez